

Don Alberto Núñez Feijoo.

Presidente da Xunta de Galicia

Residencia Oficial de Monte Pío

Santiago de Compostela

Sr. Presidente:

Entre os profesionais do asesoramento tributario púxose de manifesto unha palmaria precarización do nivel técnico/xurídico que debe rexer as relacións entre a Administración Tributaria autonómica e os cidadáns na súa faceta de contribuíntes. Recoñecéndoselle á Administración tributaria Autonómica o carácter dunha administración ‘amable’ co contribuínte, crece entre nós a idea de que ‘A Xunta traballa mal’

En documentos anexos achegámoslle catro botóns de mostra dese mal facer. Non foi difícil atoparllos, nin son caso excepcionais: os catro exemplos son asuntos actuais dun só despacho -pequeno- de entre os asinantes. Os catro participan de severos vicios de anulabilidade ou ata de nulidade radical e de feito algúns xa foron anulados polo Tribunal Económico Administrativo rexional de Galicia.

Nalgúns casos, primeiro a Administración deixa prescribir por simple molicie ou negligencia o crédito tributario excedendo de longo os prazos máximos para resolver dos que dispón; despois, con evidente abuso de dereito, conculca os dereitos máis elementais do contribuínte rehabilitando ese crédito xa extinguido, negando a caducidade do procedemento e a prescrición da acción.

Noutros dous casos os contribuíntes recorren un erro (propio na súa autoliquidación ou un erro alleo na liquidación da Administración) que detecta ao longo do exercicio 2008, ambas polo imposto de sucesións. No primeiro caso solicitan a devolución dun ingreso indebido de natureza tributaria; no segundo caso recorren en reposición. Ambos os procedementos entenderanse presuntamente desestimados polo transcurso dun mes -ou seis no segundo caso- sen resolución expresa, prazo a partir do cal ábrese o dun mes para reclamar ou recorrer. Coa Lei 230/1961, Xeneral Tributaria, o incumprimento da obrigaón de resolver configurábase como un incumprimento ‘itinerante no tempo’: cada día que unha delegación da Consellería de Economía e Facenda pechaba as súas portas ao público ás 15:00 sen producir a resolución expresa, incumpríase de novo esa obrigaón, rexuvenecéndose automaticamente o prazo para recorrer a desestimación presunta. Debido a unha desafortunada modificación na nova Lei Xeral Tributaria, L58/2003, que deu nova redacción aos seus artigos 220, 221 e 225, o transcurso do prazo para resolver abre o preclusivo prazo para reclamar, de tal xeito que se a intranquilidade ou a fartura polo silencio administrativo prodúcese vencido ese termo, o contribuínte perdería a súa acción e deberá permanecer pasivo á espera de que a resolución expresa dunha Administración incumplidora cos seus propios prazos legais, permítalle dispor dun acto administrativo contra o que oporse. Esta modificación, de seu

limitativa dos dereitos dos interesados, non sería letal se a Administración fose máis dilixente e comedida nos seus atrasos. Pero non sempre é así, Sr. Presidente: os contribuíntes mencionados, que recorreron en 2008 e confiaron en obter unha resolución ás súas pretensións no prazo que a Lei obriga á Administración a resolver, aínda hoxe cando se lle escribe esta carta, están a mercé do incumprimento administrativo. Levados anos nun *'limbo dos xustos'* á espera do xuízo final; o *'Seo de Abraham'* convertido en un auténtico Guantánamo tributario.

Estes pequenos botóns de mostra evidencian carencias e debilidades do noso sistema tributario, que sen dúbida teñen solución individual mediante o recurso aos tribunais, pois estes recoñecen dereitos subxectivos dos recorrentes e reponlles na legalidade perturbada por un deficiente funcionamento da administración tributaria. Con todo, a actividade recursiva, con ser unha peza angular do Estado de Dereito, non ataca as causas que propiciaron a quebra da legalidade, as deficiencias estruturais do sistema en se mesmas. Nin, obviamente, exime de responsabilidade política a quen debe velar polo correcto funcionamento dun servizo público, pois a Administración Tributaria, non se esqueza, tal como a sanidade ou a administración de xustiza, é un servizo público. En resumidas contas, os tribunais non son o necesario control de calidade ao que consideramos débese someter a aplicación dos tributos.

Por outra banda, Galicia vai crear proximamente o seu propio tribunal económico-administrativo para seus tributos propios ou cedidos polo Estado. Encomendar o control da calidade e legalidade dos actos da Administración tributaria, que non rectifica por se mesma en vía de Recurso de Reposición ao control dos Tribunais, sería camiñar contra corrente, cando un dos obxectivos en toda Europa é mitigar e reducir a alta litigiosidad que se xera no ámbito tributario entre os contribuíntes e as súas administracións.

O 2 de decembro de 1996 o goberno do presidente Aznar constituía -só para o sistema tributario estatal- mediante o RD 2458/1996 o Consello de Defensa do Contribuínte. Na súa exposición de motivos dicíase así:

*“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.”*

Hoxe o CDC regulouse no artigo 34. 2 da Lei Xeral Tributaria: *“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 sugerencias y propuestas pertinentes, en la forma y con los efectos que reglamentariamente se determinen.”* Tamén se regula con carácter regulamentario no Real Decreto 1679/2009 de 13 de novembro que se lle achega como anexo.

Con todo ao CDC só lle resultan competentes os tributos e ingresos públicos atribuídos ao sistema tributario estatal. Ademais está certamente lastrado, pois os representantes profesionais dos contribuíntes só significan 1/4 da súa composición: os outros tres cuartos son designados a proposta da S<sup>a</sup>E<sup>o</sup> de Facenda entre a comunidade científico-universitaria (1/4) e os funcionarios da propia Administración (2/4).

Sr. Presidente: É preciso crear un Consello de Defensa do Contribuínte de Galicia que controle a calidade con que a Administración pública aplica o sistema tributario autonómico.

Un Consello que reciba as queixas e suxestións das persoas físicas ou xurídicas, españolas ou estranxeiras, e das entidades do artigo 35.4 da Lei 58/2003, de 17 de decembro, Xeneral Tributaria, relacionadas directa ou indirectamente co funcionamento dos órganos, unidades e dependencias da Administración da Xunta de Galicia, en materia de tributos cedidos e de tributos propios de Galicia, incluídas as relacionadas cun procedemento administrativo de natureza tributaria, así como os procedementos recadatorios de ingresos públicos.

Un Órgano que solicite a información necesaria acerca das queixas interpostas. Que elabore propostas e informes en relación coa función xenérica de defensa do contribuínte.

Que realice unha avaliación permanente da calidade da actividade de xestión de tributos e de recadación de ingresos públicos, en termos de relación co cidadán. Que elabore unha memoria anual na que se reflicta o resumo das súas actuacións ao longo do exercicio.

Que asesore ao Director Xeral de Tributos ou aos demais órganos competentes na resolución das queixas formuladas.

Que propoña ao Conselleiro de Facenda, a través do Presidente do Consello para a Defensa do Contribuínte, aquelas modificacións normativas ou doutra natureza que se consideren pertinentes para a mellor defensa dos dereitos dos obrigados tributarios.

E moi especialmente, un Órgano que realice propostas de revogación de actos administrativo-tributarios nos termos do artigo 219.3 da Lei 58/2003, Xeneral Tributaria, animando á propia Administración, cando así o entenda, a repor a legalidade

perturbada polos seus actos, aforrándolle ao interesado recorrer ao auxilio dos tribunais, e aforrándolle á Administración (os Tribunais Administrativos sófrena en primeirísimo termo) e á Xustiza os insoportable índices de litigiosidad no contencioso.

Sr. Presidente, sendo este un órgano consultivo, que non resolve e só aconsella, e que non substitúe aos restantes órganos da Administración tributaria, incluídos os seus órganos revisores talles como os Tribunais Económico-Administrativos, ningún inconveniente habería en que a súa composición estivese constituída ao 50% por contribuíntes representados por profesionais activos do dereito tributario e o outro 50%, equitativamente, por representantes da Administración e por membros da comunidade científico-docente, recaendo nestes últimos a designación da presidencia e o seu voto de calidade. Un Órgano da Administración Tributaria, independente, altamente representativo dos contribuíntes e só consultivo, pero que exerza fronte aos órganos directivos da Consellería de Facenda a sa crítica construtiva e opónalles o principio contradictorio e dialéctico.

Ademais do CDC estatal, existen en España outros dous: O CDC de Castela e León e o CDC do concello de Madrid, este, órgano unipersoal e non colexiado. O CDC de Madrid tramitou en 2009 5.153 reclamacións. Está composto por un Doutor en Dereito, profesor Universitario de Dereito Tributario e asistido por 12 persoas. O seu custo, incluído local, medios materiais etc, ascendeu en devandito exercicio a 669.335€ Con todo este custo, moi superior aos restantes CDC, non se deben estritamente á súa función de defensa do contribuínte. Como ben di o seu titular, D. Fernando Serrano Antón, *“polo mesmo prezo que se defende ao contribuínte, o Concello de Madrid recibe unha Inspección dos Servizos”*.

O Consello Estatal non ten orzamento propio pois dependen da Secretaria de Estado de Facenda. Está composto por 16 vocais, unha unidade operativa e os servizos centrais compostos por tres técnicos de nivel A que perciben os seus emolumentos por medio de dietas e gastos de locomoción. A súa presidencia, desde a súa constitución, recaeu nun catedrático de Dereito tributario.

O Consello da Comunidade Autónoma de Castela e León está composto por 10 vocais máis o presidente, Catedrático de Dereito Tributario (no CDC estatal son 16 vocais). O seu custo non supuxo ningún custo adicional para a Comunidade Autónoma. Os funcionarios do mesmo son catro da Dirección Xeral de Tributos (no consello estatal 4 da DXT e outros 4 da AEAT) que se adscribiron á Oficina do Consello. Non se gastou diñeiro en nova contratación de persoal e só unha cantidade non significativa en formación. Os restantes membros do Consello non teñen soldo, pois o seu cargo é compatible coa súa actividade, tendo en conta que responde á idea de que sexan membros da sociedade civil quen o compón. O único gasto é a remuneración polas dietas que debeñan nos seus plenos, semellante ás doutros órganos colexiados, como o Consello Económico e Social. E este custo aceptable debe ata reducirse polos custos de oportunidade se se computa o aforro na prevención do conflito, que é o auténtico custo público -e social- no noso actual modelo recursivo.

Señor presidente: Oirá voces opostas e resistentes a este desexo. A súa obrigación será escoitalas. Pero cando o faga, pense que todos coñecemos algún enxeñeiro de Citroën molesto co seu departamento de control de calidade. Mais dunha vez este complicoulle a existencia; outras -as menos- lle subiu as cores. É o tributo necesario a favor da calidade e a excelencia. As que vostede goza cando día si e outro

tamén percorre toda Galicia no seu coche oficial desa mesma marca, realizando a tarefa para a que foi elixido en sufraxio universal. Tamén sabemos que os tempos que corren son de necesario adelgazamento dos orzamentos públicos e un novo servizo non contribúe a iso. Pero pense nos beneficios que reportará ao crédito público e ao cidadán chamado a satisfacelo; imaxina a Citroën prescindindo do mesmo para reducir o seu orzamento de gastos?

Para rematar *-last but not least-* hai algo máis en xogo que debe ser ponderado, ademais da calidade e a redución da conflitividade tributaria: a defensa dos dereitos do cidadán contribuínte debe ser escrupulosamente respectada en momentos como este, no que a loita contra o déficit orzamentario debe redobrar os esforzos por combater a fraude fiscal, pois o principio de reserva de lei tributario é un cimento na base do Estado de Dereito.

O Emperador Carlos I, antes de mandar os Tercios a Italia, a Flandes ou a Alxer, antes de entrar en Roma e perseguir ao Papa Clemente VII ata os seus mesmísimos apousentos no Castelo de Sant'Ángelo, houbo de reunir en xunta as Cortes de Castela para solicitar a súa contribución para financiar as súas campañas en Europa. Xa entón correspondía a un órgano de soberanía popular establecer os tributos para que o Emperador dispuxese do crédito necesario. Non era un trámite sen dificultade nin oposición: os capitáns Bravo, Padilla e Maldonado chegaron a perder as súas cabezas, pola súa teimada insumisión fiscal e as súas irredutibles diferenzas orzamentarias co proxecto político do Emperador.

Iso quere dicir que séculos antes de que o *Príncipe Moderno* transformásese en democracia contemporánea, o poder absoluto xa tiña un límite: O poder orixinario para establecer tributos non se lle outorgaba ao Príncipe, senón que lle correspondía á soberanía popular que os acordaba en virtude de Lei aprobada nas Cortes, Cámara, Senado, Congreso, Ágora, Consello de Anciáns ou como en cada civilización e cultura denominábase. ***“No taxation without representation”*** foi a alocución sajona que se converteu en berro de guerra da era moderna contra a ilegalidade do tributo non nacido en parlamento; ou contra a aplicabilidade do tributo fronte a un colectivo, verbigracia a colonia inglesa norteamericana, aprobado nunha cámara dos comúns na que devandito colectivo carecía de representación.

Sr. Presidente, as cabezas que rodaran polas terras castelás de Villalar en 1521 resultaron ser un chiste comparado co que aconteceu en 1789 en París. A Primeira República proclamou entón a ***‘Declaración dos Dereitos do Home e do Cidadán’***. Pois ben, séculos antes de que a revolución francesa proclamase esa declaración universal, séculos antes de que se aprobase o seu Artigo Primeiro *“Os homes nacen e permanecen libres e iguais en dereitos”*, o seu Artigo Segundo *“Os dereitos naturais e imprescritibles do home son a liberdade, a propiedade, a seguridade e a resistencia á opresión”*, o seu Artigo Cuarto *“A liberdade consiste en poder facer todo aquilo que non prexudique a outro”*, o seu Artigo Sétimo *“Ningún home pode ser acusado, arrestado ou detido, como non sexa nos casos determinados pola lei e con arranxo ás formas que esta prescribiu”*, o seu Artigo Undécimo *“A libre comunicación de pensamentos e de opinións é un dos dereitos máis preciosos do home”*, séculos antes, dicimos, xa rexían no vello réxime absolutista as prevencións dos seus artigos 13 e 14: *“Para o mantemento da forza pública e para os gastos de administración, resulta indispensable unha contribución común; esta debe repartirse equitativamente entre os cidadáns, proporcionalmente á súa capacidade.”* ***“Os cidadáns teñen o dereito de***

*comprobar, por si mesmos ou a través dos seus representantes, a necesidade da contribución pública, de aceptala libremente, de vivir o seu emprego e de determinar o seu prorrata, a súa base, a súa recadación e a súa duración.”*

Iso quere dicir que o principio de Reserva de Lei Tributaria constitúe a pedra angular do edificio sobre o que está construída a nosa democracia moderna: A potestade orixinaria para impor, percibir e regular tributos correspóndelle ao pobo.

Por elo, cando máis que nunca está en cuestión o estado do benestar no que crecemos e naceron os nosos fillos, e máis que nunca debe atallarse a fraude fiscal, o líder político debe recordar que non hai prosecución do interese xeral fora da orde pública. Que non hai prosecución do interese xeral fora da orde pública porque o interese xeral habita na Constitución Española; nos seus artigos 9 e no seu artigo 103, que obrigan á Administración a servir con obxectividade o interese xeral con sometemento pleno á Lei e ao dereito. Fóra da orde pública, poderán perseguirse outros intereses pero non o interese xeral: eficacia recadatoria, produtividade, cumprimento de obxectivos, con ser lícitos, teñen un rango xurídico inferior que non pode substituír a aquel. Cando un ente público pretende un pago ilícito ou contrario a Dereito, *“no solo incurre en un patente abuso de derecho quebrantando el principio universal de "buena fe" que ha de regir las relaciones jurídicas sino que conculca las bases esenciales del ordenamiento jurídico uno de cuyos pilares es la "objetividad con que la Administración ha de servir los intereses generales" y "actuar conforme a la Ley y el derecho" (artículo 103 de la Constitución). Pues bien, cuando esto sucede se supeditan estos valores básicos de la convivencia a consideraciones meramente económicas de un rango claramente inferior”*, segundo ten sentado reiteradamente o Tribunal Supremo, por todas, na súa Sentenza de 27/02/2007.

De aí a grandeza política -e liderazgo moral engadimos nós- de quen pecha o presidio de *Abu Ghraib* e procesa aos presuntos responsables ou clausura o penal de *Guantánamo*, pois en política i en dereito, o atallo non sempre é o camiño máis curto entre o presente mellorable e o futuro desexable. Fai escasos días, Sr. Presidente, un diario da capital entrevistaba a *Gregory Treverton*, un veterano e ilustrado espía norteamericano de paso por Madrid; Non é famoso -ningún espía o é por principio- pero resultou ser quen conseguiu romper o cerco á *Zarzuela* e comunicarse coa Súa Maxestade o Rei na noite do 23-F para trasladarlle o apoio do presidente e do pobo americano. Aínda que lle pareza exótico traer a este escrito as palabras dun directivo da CIA, permítanolo: cando o xornalista despídeo en Barajas ante os aparatosos controis de seguridade que debe superar de volta a casa, non pode evitar un xesto de contrariedade e di así: *“Yo no temo a los terroristas. De lo que tengo miedo a veces es de nosotros mismos. Si nos obligan a abandonar derechos, principios y valores, entonces ganan. Si cada vez es más difícil viajar, o visitar EE.UU. es que están ganando.”*

Sabia advertencia Sr. Presidente. Co espírito desa reflexión animámoslle a que axude aos seus paisanos a contribuír, a soportar o sacrificio de contribuír ao sostemento das cargas públicas, do progreso e do benestar, impulsando a medio de Lei a constitución dun órgano garantista dos dereitos do contribuínte aos impostos galegos e da legalidade dos seus procedementos tributarios.

Cordialmente seus,

Carlos Mantilla Rodríguez. Economista e Auditor de Contas. Asesor Fiscal.

César García Novoa. Licenciado en Dereito. Catedrático de Dereito Tributario da USC.  
Membro da AEDAF

Alberto Fernández García, Economista. Asesor Fiscal. Delegado en Galicia da  
Asociación Española de Asesores Fiscais.

Antón Beiras Cal. Economista. Licenciado en Ciencias Empresariais. Asesor Fiscal.  
Membro da AEDAF.