



Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

ANTECEDENTES

PRIMERO. El 19 de junio de 2001, el Director General de Tributos remitió a la Secretaría General de la Consejería de Economía y Hacienda el Anteproyecto de Ley de «Medidas Tributarias» para el año 2002, acompañado de la Memoria del texto y de las Memorias de Costes correspondientes; el texto había sido elaborado, en parte, sobre propuestas de las diversas Consejerías para la creación o modificación de tasas regionales.

SEGUNDO. El Servicio Jurídico de la Consejería emitió informe el 21 de junio de 2001, en sentido favorable a la regulación propuesta, considerando aspectos de la tramitación ulterior, como la participación del Consejo Económico y Social y de las organizaciones representativas de consumidores y usuarios.

TERCERO. El Secretario General de la Consejería emitió informe el día 22 de junio, considerando procedente la tramitación del Anteproyecto.

CUARTO. El 29 de junio de 2001, el Consejo de Gobierno acordó, a propuesta del Consejero de Economía y Hacienda, proseguir la tramitación del Anteproyecto de Ley, consultándolo al Consejo Económico y Social de la Región de Murcia, a la Comisión Mixta de Coordinación de la Gestión Tributaria (artículo 33.1, b) de la Ley 14/1996, de 30 de diciembre, de Cesión de Tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y Medidas Complementarias) y, finalmente, acordó solicitar el dictamen preceptivo del Consejo Jurídico.

QUINTO. El 4 de julio de 2001 se remitió el Anteproyecto a la indicada Comisión Mixta de Coordinación Tributaria, que no ha evacuado su informe a la fecha de emisión del presente Dictamen.

SEXTO. El Consejo Económico y Social emitió su Dictamen el día 27 de julio de 2001, considerando que el contenido del Anteproyecto se limita a materias que deben integrar el cuerpo de esta Disposición; considera adecuado el contenido del Anteproyecto en lo que se refiere a las modificaciones de tasas regionales, aunque aconseja la elaboración de un texto refundido y, además, se remite a ciertas observaciones realizadas en su Dictamen 6/2000 sobre deducciones en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas para adquisición de vivienda.

SÉPTIMO. Formulada la definitiva versión del Anteproyecto de ley y el índice de documentos del expediente, fue solicitada la emisión del preceptivo dictamen mediante escrito que tuvo entrada en el Consejo Jurídico el día 31 de julio de 2001.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA. Carácter del Dictamen.

Al tratarse de un Anteproyecto de Ley el Dictamen tiene, necesariamente, carácter preceptivo, tal como indica el Consejero de Economía y Hacienda en su escrito de remisión (art. 12.2 Ley 2/1997, de 19 de mayo).

SEGUNDA. Sobre el procedimiento y justificación de la propuesta normativa.

I. Procedimiento. A la vista del expediente remitido por la Consejería consultante puede afirmarse que la instrucción ha sido completa, tanto en lo que se refiere a la elaboración interna del Anteproyecto, como en el grado de participación que se ha dado a otras Administraciones afectadas por la regulación propuesta, como es la Comisión Mixta de Coordinación Tributaria. La no emisión de este informe no es obstáculo para la tramitación y posterior aprobación del Anteproyecto, dados los términos en que se expresa el artículo 33.1, b) de la Ley 14/1996, según la redacción dada por la Ley 66/1997, de 30 de diciembre. Se han evacuado, pues, los trámites preceptivos que el ordenamiento indica.

Extraña la referencia que el informe del Servicio Jurídico de la Secretaría General realiza a nuestro Dictamen 72/99. Destacábamos entonces que la normativa referente a la reforma de la Ley 2/1995, de 15 de marzo, de Juegos y Apuestas de la Región de Murcia, contenida en el Anteproyecto de lo que después fue Ley 9/1999, de 27 de diciembre, de Medidas Tributarias y de modificación de diversas Leyes regionales, había prescindido del trámite de audiencia a la Comisión de Juego y Apuestas, creada por la citada Ley y regulada en el Decreto 27/1996, de 29 mayo, artículo 4.1, a), en la que están representadas las organizaciones empresariales y de consumidores del sector. No advertimos el sentido de la cita que realiza el Servicio Jurídico, porque en el Anteproyecto ahora dictaminado no hay propuesta de modificación de la Ley de Juegos y Apuestas y, por tanto, no es preciso informe de la citada Comisión.

II. Justificación de la propuesta. Los informes que obran en el expediente contienen abundantes motivaciones para la propuesta normativa elevada por la Consejería, por lo que constituyen justificaciones suficientes sobre la necesidad y oportunidad del Anteproyecto. De las diversas innovaciones que el Anteproyecto contiene, algunas tienen incidencia presupuestaria en cuanto se refieren a regímenes tributarios y sus consecuencias recaudatorias. Tales repercusiones presupuestarias finales que resulten de su aplicación se encuentran en el ámbito de datos previos a la aprobación del Anteproyecto, y su conocimiento por quienes tienen que convertirlo en proyecto y después en ley es imprescindible, y así lo especifica la legislación procedimental aplicable. En efecto, el artículo 22 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, requiere una memoria económica «que contenga la estimación del coste a que dará lugar» el Anteproyecto. Por su parte, la Disposición Adicional del Texto Refundido de la Ley de Hacienda (Decreto-Legislativo 1/1999, de 2 de diciembre) establece la emisión de informe preceptivo de la Dirección General de Presupuestos, Programación y Fondos Europeos cuando un proyecto de ley «pueda generar nuevas obligaciones no previstas inicialmente en los Presupuestos». La memoria económica unida al expediente no cuantifica todos los costes a que la aplicación de las modificaciones darían lugar. Estima el Consejo Jurídico que un dato de esa naturaleza debe darse a conocer al Consejo de Gobierno y a la Asamblea, no sólo por ser uno de los elementos que sirven legalmente a una adecuada instrucción del Anteproyecto, sino porque es un factor relevante a la hora de planificar la política económica regional, factor que no puede considerarse secundario ni marginal a la vista de las pautas a que parecen apuntar los próximos escenarios presupuestarios (Proyecto de Ley de Estabilidad Presupuestaria).

TERCERA. Sobre técnica, estructura y contenido del Anteproyecto.

En cuanto a su técnica y estructura, el Anteproyecto ha sido concebido adecuadamente, satisfaciendo las exigencias mínimas de coherencia que debieran estar presentes en cualquier norma. Tiene una Exposición de Motivos suficiente, introduce las modificaciones en sus propios textos y es, pues, un texto plausible desde el punto de vista de la seguridad jurídica.

En todo caso, compartimos la opinión del Consejo Económico y Social coincidente con la expresada por este Consejo Jurídico en reiterados Dictámenes con ocasión de las sucesivas «Leyes de acompañamiento» en el sentido de restringir el contenido de éstas al ámbito que le

es propio en función de la Ley de Presupuestos. Este es el camino en parte ya iniciado con el Anteproyecto de la vigente Ley 7/2000, de 29 de diciembre (texto final que, sin embargo, sufrió adiciones ajenas a su sentido original, como la modificación de la Ley 3/1986, de 19 de marzo, de Función Pública de la Región de Murcia) que ahora se confirma con el texto sometido a este Dictamen en tanto contiene una propuesta de regulación que es casi exclusivamente tributaria. El contenido del Anteproyecto se limita a 3 artículos, 3 Disposiciones Adicionales, 1 Transitoria y 1 Final. El artículo 1 se refiere al Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, modificando el artículo 2.Uno, 1 de la Ley 9/1999, de 27 de diciembre; el artículo 2 modifica las cuotas de la Tasa Fiscal sobre el Juego; el artículo 3 modifica o crea diversas tasas regionales de las reguladas por la Ley 7/1997, de 29 de octubre, creando, en particular, la tasa por expedición de títulos, certificados o diplomas y por exhibición de duplicados, en el ámbito de la enseñanza no universitaria; la Disposición Adicional Primera se refiere a las deducciones autonómicas en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas establecidas en la Ley 7/2000, de 29 de diciembre, manteniendo su vigencia para el año 2002; la Disposición Adicional Segunda establece para ese ejercicio 2002 la exención de la tasa por suscripciones informáticas al Boletín Oficial de la Región de Murcia y sus servicios complementarios; la Adicional Tercera introduce una modificación aclaratoria en el artículo 64 del Texto Refundido de la Ley de Hacienda de la Región de Murcia; la Transitoria extiende la aplicación al ejercicio 2002 de las deducciones autonómicas por adquisición de vivienda reguladas en las leyes regionales de los años 1997, 1998, 1999 y 2000; la Disposición Final, fija la entrada en vigor el 1 de enero de 2002.

CUARTA. Sobre modificaciones del régimen de tributos cedidos.

Las regulaciones introducidas sobre tal materia tienen fundamento competencial en lo dispuesto por el artículo 13 de la Ley 14/1996, de 30 de diciembre, de Cesión de Tributos del Estado a las Comunidades Autónomas.

I. Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (artículo 1). Introduce una adición al artículo 2.Uno, 1 de la Ley 9/1999, de 27 de diciembre, el cual estableció un tipo de gravamen reducido al 2 por ciento para la segunda o ulteriores transmisiones de vivienda a una persona física o jurídica que ejerza una actividad empresarial a la que sean aplicables las normas del Plan General de Contabilidad del Sector Inmobiliario, beneficio fiscal aplicable por la concurrencia de varios requisitos, siendo uno de ellos que tal transmisión constituya parte del pago del precio de una vivienda de nueva construcción. La adición consiste en indicar que «a estos efectos» se entenderá por vivienda nueva la que represente la primera transmisión de la misma con posterioridad a la declaración de obra nueva, siempre que no hayan transcurrido más de 3 años desde ésta.

Se dice en la Memoria que la opción elegida pretende completar el supuesto para lograr una correcta aplicación del mismo, para lo que entiende necesario que ese fin se realice a través de norma con rango de Ley, planteamiento que comparte este Consejo Jurídico, dado que el carácter material y sustantivo de la aclaración impide que el desarrollo reglamentario -limitado en la Ley a los medios de justificación de los requisitos y condiciones- pueda incidir en un elemento directamente determinante de la cuantía final de la deuda tributaria. Las interrelaciones que ofrece la noción de vivienda nueva en los diferentes tributos fueron expuestas en nuestro Dictamen 43/2001, evacuado en petición de consulta sobre un proyecto de reglamento dirigido a desarrollar el precepto legal que ahora se completa, y no es preciso insistir en ello, sino, sencillamente, indicar que las exigencias constitucionales derivadas del principio de reserva de ley en materia tributaria (arts. 31.3 y 133 CE) y las limitaciones que ello conlleva para la habilitación reglamentaria, según ha reconocido la jurisprudencia, aconsejan obrar como hace aquí el Anteproyecto.

En cualquier caso, el concepto de vivienda al que se refiere la Ley 9/1999 en su artículo 2 es el de vivienda de «nueva construcción», y así debiera recogerse en la adición proyectada.

II. Tasa Fiscal sobre Juegos de suerte, envite o azar (artículo 2). No hay más novedad que la consistente en incrementar la cuota de las máquinas tipo B, al tiempo que se establece una cuota fija independiente para las máquinas denominadas «grúas» o similares, modificaciones que no requieren observación alguna salvo indicar que por la cuantía del incremento y la reiteración anual del mismo son simples actualizaciones (así se reconoce en la Exposición de Motivos) realizables mediante Ley de Presupuestos Generales, siempre que existiese una Ley sustantiva que así lo prevea (artículo 134.7 CE), cuestión ésta ya observada por el Consejo Jurídico en anteriores ocasiones (Dictámenes 72/99 y 64/2000).

III. Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (Disposición Adicional Primera y Transitoria). La Disposición Adicional Primera indica que las deducciones en el IRPF recogidas en el artículo 1 de la vigente Ley 7/2000, de 29 de diciembre, «mantendrán su vigencia para el año 2002», y la Transitoria que las deducciones autonómicas para adquisición o rehabilitación de vivienda reguladas en las leyes 13/1997, 11/1998, 9/1999 y 7/2000, «serán de aplicación para el ejercicio 2002 conforme a la normativa vigente en el ejercicio en que nació el derecho a la deducción y para aquellos contribuyentes que hubiesen tenido derecho a las mismas en los ejercicios respectivos».

El sentido de esta última es el mismo que el de su homóloga en la vigente Ley 7/2000, es decir, la extensión a ejercicios futuros de regulaciones anteriores, procurando el mantenimiento del derecho a la deducción en los mismos términos que dieron lugar a su nacimiento. La Adicional, por su parte, no pretende la misma finalidad, sino que, como dice la Exposición de Motivos, busca prorrogar la vigencia de tales deducciones autonómicas para el año 2002, por lo que es correcta su calificación como tal adicional.

QUINTA. Sobre modificaciones a la Ley 7/1997, de 29 de octubre, de Tasas, Precios Públicos y Contribuciones Especiales (artículo 3).

Siguiendo la pauta de años precedentes, el Anteproyecto dedica su artículo 3 a realizar diversas modificaciones en las tasas regionales que, en términos generales, vienen justificadas en la Memoria, destacando entre ellas la creación de la tasa por expedición de títulos, certificados y diplomas en el ámbito de la enseñanza no universitaria, respecto a la cual el Consejo Económico y Social ha objetado que no existe estudio de costes que sirva para apoyar las cuotas que se pretenden establecer, proponiendo el Anteproyecto aplicar dicha tasa con las mismas cuantías que tenía aprobadas la Administración del Estado antes de las transferencias de los medios adscritos a la competencia en tal materia.

Ciertamente no es ése un método de cuantificar la tasa admitido por la Ley 7/1997, que de modo claro dice que el proyecto normativo mediante el cual se cree deberá ser acompañado de una memoria justificativa del «coste o valor del servicio o prestación que se someta a gravamen» (art. 14), y sólo admite que se liquiden con cuantías iguales a las estatales las tasas vinculadas a servicios transferidos «hasta su regulación expresa por una disposición de carácter regional» (Disposición Adicional Novena). Existiendo tal regulación regional expresa resulta preceptivo, conforme a la citada Ley 7/1997, un específico estudio de costes del cual carece esta tasa, siendo ello un reparo de carácter esencial.

SEXTA. Modificación del artículo 64 del Texto Refundido de la Ley de Hacienda (Disposición Adicional Tercera).

Tal como se expone en la Memoria, la modificación tiene por finalidad que el Consejo de Gobierno limite su actuación a autorizar al Consejero competente para conceder la subvención directa mediante convenio, en lugar de ser el propio Consejo de Gobierno quien acuerde la concesión.

Puede estimarse acertada tal modificación, que sigue la pauta competencial establecida por la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (art.12) y sitúa la responsabilidad final del acto en el órgano competente (art. 109 del Texto Refundido de la Ley de Hacienda).
En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula las siguientes

CONCLUSIONES

PRIMERA. El Anteproyecto de Ley sometido a Dictamen se encuentra integrado por contenidos adecuados a su finalidad, es congruente con las competencias autonómicas y está correctamente estructurado.

SEGUNDA. La tasa regional de nueva creación, exigible por la expedición de títulos, certificados o diplomas en el ámbito de la enseñanza no universitaria, ha de ir acompañada de un estudio propio de costes que justifique su cuantía, tal como indica el artículo 14 de la Ley 7/1997, de 29 de octubre, de Tasas, Precios Públicos y Contribuciones Especiales.
No obstante, V.E. resolverá.

