



Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

Dictamen nº 236/2011

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 16 de noviembre de 2011, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por el Ilmo. Sr. Secretario General de la Consejería de Economía y Hacienda (por delegación del Excmo. Sr. Consejero), mediante oficio registrado el día 3 de noviembre de 2011, sobre Anteproyecto de Ley de Medidas Fiscales y de Fomento Económico de la Región de Murcia para el año 2012 (expte. **257/11**), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Por la Dirección General de Tributos se elevó el 2 de septiembre de 2011 al Consejero de Economía y Hacienda una propuesta de tramitación de un anteproyecto de ley de medidas fiscales y de fomento económico para el año 2012, relativa a tributos propios y cedidos, que estaba compuesta además de por el borrador del anteproyecto, por las memorias económica y justificativa, el informe de impacto por razón de género y un informe jurídico-tributario. El 26 de septiembre siguiente, y como consecuencia del informe emitido el 12 anterior por el Servicio Jurídico de la Consejería, se completó el expediente con las propuestas de las Consejerías de Presidencia y Administraciones Públicas, Sanidad y Política Social, Agricultura y Agua, Educación, Formación y Empleo, y Universidades, Empresa e Investigación; y con aportaciones de la Oficina de Coordinación de Proyectos Estratégicos y de la Agencia Regional de Recaudación, figurando también una copia del acta 4/11 de la Comisión del Juego y Apuestas de la Región de Murcia, en la que como asunto tercero del orden del día se informó favorablemente la Disposición adicional tercera del anteproyecto, relativa a las máquinas de tipo B de instalación exclusiva en salones de juego.

SEGUNDO.- El 26 de septiembre de 2011 se emitió el informe de la Vicesecretaría, el cual, contiene una somera descripción del anteproyecto y concluye considerando procedente continuar con la tramitación.

TERCERO.- El 28 de septiembre el anteproyecto fue informado favorablemente por la Comisión de Secretarios Generales y, elevado al Consejo de Gobierno, acordó éste, el 30 de septiembre de 2011, que se solicitaran los informes del Consejo Económico y Social, del Consejo Superior para la Dirección y Coordinación de la Gestión Tributaria al que se refiere el artículo 65.3,d) de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se aprueba el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y se modifican determinadas normas tributarias, y del Consejo Jurídico de la Región de Murcia.

CUARTO.- El 4 de octubre fue solicitado el informe a los dos primeros órganos de los citados en el acuerdo del Consejo de Gobierno. El Consejo Superior para la Dirección y Coordinación de la Gestión Tributaria no consta que emitiera su informe; el Consejo Económico y Social lo hizo el 25 de octubre de 2011; valora positivamente la iniciativa de elaborar el Anteproyecto y, en general, comparte los contenidos propuestos, si bien critica la falta de justificación de alguna regulación, la escasez de la memoria económica y, en cuanto a las modificaciones tributarias, es particularmente crítico con la creación de las tasas que gravan la expedición de carnet de familia numerosa y determinados procedimientos relativos a la discapacidad y dependencia. También valora positivamente la creación de la figura jurídica de los Proyectos Estratégicos, si bien advierte sobre algunas cuestiones de tipo técnico-jurídico.

QUINTO.- El 31 de octubre de 2011 se informó por la Dirección General de Tributos sobre las observaciones del CES, recogándose algunas aportaciones y rechazando otras, resultando de ello el texto definitivo del Anteproyecto que se somete a Dictamen.

Completadas así las actuaciones, la consulta fue formulada el 3 de noviembre de 2011.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 12.2 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, el presente Dictamen se emite con carácter preceptivo.

SEGUNDA.- Contenido, motivación y procedimiento.

I. Contenido.

El Anteproyecto de Ley, que se denomina de Medidas Fiscales y de Fomento Económico en la Región de Murcia para el año 2012, consta de una exposición de motivos y dos títulos, de los cuales el primero se compone de cinco artículos y el segundo se desagrega a su vez en dos capítulos formados cada uno de ellos por un solo artículo, así como cuatro disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias y cinco disposiciones finales. La exposición de motivos señala que su objetivo fundamental es complementar la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y reforzar el apoyo a la economía productiva mediante una serie de modificaciones tributarias.

El título I, relativo a los tributos cedidos, contiene modificaciones al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, al de Sucesiones y Donaciones, al de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, al Impuesto sobre las Ventas Minoristas de determinados Hidrocarburos y a los tributos sobre el Juego; el Título II se refiere a los tributos propios, y crea el impuesto sobre instalaciones que incidan en el medioambiente (Capítulo 1) y crea y modifica diversas tasas de las comprendidas en el Decreto-Legislativo 1/2004, de 9 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Tasas, Precios Públicos y Contribuciones Especiales.

Las tres primeras Disposiciones adicionales tratan sobre deducciones en la tasa fiscal del juego, bajas temporales de máquinas tipo B y sobre máquinas tipo B de instalación exclusiva en salones de juego; la cuarta regula los proyectos estratégicos; las dos Disposiciones transitorias contienen normas de esa clase relativas a las modificaciones que se realizan en la Ley 8/1996, de 3 de diciembre, de la Agencia Regional de Recaudación, y en cuanto a las deducciones en el IRPF; las tres primeras Disposiciones finales modifican la citada Ley 8/1996, el Decreto-Legislativo 1/1999, de 2 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Hacienda, y el Reglamento del Bingo (Decreto 194/2010, de 16 de julio); la cuarta contiene una habilitación legislativa para elaborar un texto refundido de normas sobre tributos propios; la quinta determina la entrada en vigor el día 1 de enero de 2012.

II. Motivación.

El expediente carece del fundamento, con el grado de detalle suficiente requerido por el artículo 46.2 Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Presidente y del Consejo de Gobierno, siendo necesario que se motive con mayor extensión y claridad.

III. Procedimiento.

Se han instruido los trámites procedimentales básicos establecidos por la Ley 6/2004 para el ejercicio de la iniciativa legislativa. No obstante, no consta que se haya dado cumplimiento a la prescripción del artículo 2.2, inciso final, de la Ley 22/2010, de 16 de julio, del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión, según la cual la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia remitirá a la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado los proyectos de normas elaborados como consecuencia de las facultades normativas ejercitadas dentro del régimen de financiación de las Comunidades Autónomas, antes de la aprobación de las mismas. Además, el informe de la Vicesecretaría no valora las observaciones presentadas y no se pronuncia sobre las disposiciones legales que se pretende derogar, aspectos de preceptivo tratamiento según el artículo 46.4 de la Ley 6/2004.

TERCERA.- Congruencia y cobertura competencial de las normas proyectadas.

I. Con carácter general, las normas recogidas en el Anteproyecto se encuentran en el ámbito de competencias de la Comunidad Autónoma, particularmente las relativas a los tributos cedidos por el Estado, que se amparan en el artículo 43.1,b) del Estatuto de Autonomía y en la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, ya citada.

El contenido institucionalmente aceptable de un Anteproyecto como el consultado deben ser las disposiciones necesarias para complementar la Ley de Presupuestos y que, por consiguiente, guarden una relación al menos indirecta con la previsión de ingresos y gastos que constituye el objeto específico de ésta, ya que, de no cumplirse esta limitación, se produciría una infracción del principio de seguridad jurídica (Dictamen 150/2007, entre otros). Puede aceptarse que la regulación, en mayor o menor grado, conecta con medidas que inciden en el presupuesto o que, al menos, tienen vocación de incidir en la política económica.

II. De modo particular destaca la regulación que se hace de los proyectos estratégicos en la Disposición adicional cuarta, normativa que merece una consideración especial, dada la diferente base competencial que la sustenta, deducible del efecto de reducción de plazos a la mitad que se pretende conseguir. Para esta finalidad, la Comunidad Autónoma opera desde su competencia para regular los procedimientos adheridos a las competencias sustantivas que ejercen. En efecto, "el adjetivo "común" que la Constitución utiliza en el artículo 149.1.18ª lleva a entender que lo que el precepto constitucional ha querido reservar en exclusiva al Estado es la determinación de los principios o normas que, por un lado, definen la estructura general del "iter" procedimental que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la Administración, dice la STC 227/1988.

Por tanto, a efectos del reparto competencial, lo que la CE incluye en el "procedimiento

común" -competencia plena y exclusiva del Estado- son sólo las formas y garantías esenciales, señalando a estos efectos la Exposición de Motivos de la LPAC lo siguiente:

"lo reservado al Estado no es todo procedimiento sino sólo aquel que deba ser común y haya sido establecido como tal. La regulación de los procedimientos propios de las Comunidades Autónomas habrán de respetar siempre las reglas del procedimiento que, por ser competencia exclusiva del Estado, integra el concepto de Procedimiento Administrativo Común". Además, el artículo 10.Uno, 29 del Estatuto citado, por su parte, atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia.

De ahí resulta que la Comunidad Autónoma está facultada para regular los procedimientos relativos a las materias de su competencia, es decir, siempre que tales procedimientos correspondan con la aplicación de una normativa sustantiva que sea de competencia propia de la Comunidad Autónoma, siendo éste el ámbito que se puede dar a la previsión que se regula, extensible, como se hace en el apartado tres, párrafo 3 de esta Disposición adicional, a las tramitaciones que deban desarrollar las Corporaciones Locales reguladas por Leyes autonómicas. El efecto que así se consigue -reducción de plazos a la mitad- es el mismo que está previsto en el artículo 50 LPAC para los procedimientos tramitados con urgencia por razones de interés público, por lo que la declaración de un proyecto de inversión como estratégico puede conllevar esa declaración de urgencia, y así recogerlo en el Anteproyecto, con el matiz de que la primera declaración (el carácter estratégico) corresponde a la Consejería de Economía y Hacienda a través de la Oficina de Coordinación de Proyectos Estratégicos, y la consiguiente declaración de la urgencia del procedimiento que se esté tramitando corresponde al órgano instructor del mismo.

Siendo la finalidad de la medida el desarrollo económico encuentra también acogida competencial en el artículo 10.Uno.11 del Estatuto de Autonomía (planificación de la actividad económica y fomento del desarrollo económico dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional).

Al margen de ello, la regulación de los proyectos estratégicos, dada la trascendencia que a la figura se le quiere dar, debe partir de fundamentos sólidos desde su propia raíz, lo que incluye tanto ahondar en los elementos que integran el concepto como contextualizar la medida en un marco normativo y de actuación más amplio.

En cuanto a lo primero, debe aclararse si la denominación auténtica es "proyecto estratégico", "proyecto de interés estratégico" o "proyecto de inversión de interés estratégico", ya que todas ellas son posibles en el texto sometido a consulta, pero de mayor importancia es

distinguir entre un proyecto cualquiera de inversión y uno que merezca la calificación como estratégico con los beneficios que tal declaración apareja, aspecto en el que el Anteproyecto es demasiado genérico y escueto, al remitir la diferencia únicamente a la "especial incidencia en la generación de riqueza y en el empleo". El concepto queda un tanto desdibujado si no se establece un criterio diferenciador que seleccione lo verdaderamente estratégico mediante una configuración normativa de los aspectos a tener en cuenta para tal declaración, que no debieran quedar completamente dejados a la discrecionalidad de la decisión administrativa, como ocurre en el texto consultado. Esa mejora del nivel de definición incluye lo previsto en el apartado tres, párrafo 5, sobre imposición de obligaciones al promotor, que tampoco puede quedar a la completa discrecionalidad de la resolución administrativa.

Por otra parte, el sentido que se da a la medida -agilizar la tramitación administrativa mediante la reducción de los plazos- permite ser alcanzado mediante otras técnicas de actuación que operan con mayor propiedad y racionalidad que la mera declaración de urgencia, que produce la reducción de plazos afectando de plano a todos los trámites, cuando pudiera ser que el interés público (que junto a la eficacia comprende también, necesariamente, el respeto a la legalidad en el más amplio sentido) se resienta en determinados casos si esa reducción no posibilita el buen cumplimiento de la función del órgano. Por ello, lo que procedería es un análisis de los procedimientos que implican a los grandes proyectos para identificar los trámites prescindibles, los que admiten una reducción del plazo actualmente establecido, que puede ser superior a la mitad, o no; es decir, la medida debería encuadrarse en el marco de la simplificación administrativa y documental. Es evidente que la supresión de la obligación de presentar determinados documentos supone una importante reducción de cargas administrativas para los ciudadanos y las empresas en sus relaciones con la Administración regional, que se traducirá en una minoración de los costes de todo tipo que aquéllos han de soportar, desde el ahorro en el importe de las tasas por expedición de certificados o copias, hasta el tiempo invertido en la obtención de los mismos (Dictamen de este Consejo 141/2010), simplificación que ahora es efectiva en los aspectos regulados con carácter general por el Decreto 286/2010, de 5 noviembre.

También es de recordar que en los ámbitos procedimentales administrativos cabe, no ya la mera simplificación documental, sino la administrativa, que parte de un análisis para la determinación de qué trámites de un procedimiento se pueden suprimir y para concretar si el reconocimiento de algunos derechos o el ejercicio de algunas actividades se somete a la presentación de una declaración responsable en lugar de a otras técnicas autorizatorias o permisivas, entendiendo que tal declaración responsable produce el efecto habilitante al que se refiere el artículo 71 bis LPAC.

Y no sólo eso, sino que otras herramientas que todavía no se han regulado con carácter general en la Administración regional, como la gestión electrónica de los procedimientos administrativos, contribuirían a hacer efectivos los objetivos de la regulación proyectada y permitiría poner en práctica en la Región previsiones de rango legal, como la del artículo 6 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios

Públicos (LAE), que reconoce con carácter general en su apartado 1 el derecho de los ciudadanos a relacionarse con las Administraciones Públicas utilizando medios electrónicos para el ejercicio de los derechos previstos en el artículo 35 LPAC, así como para obtener informaciones, realizar consultas y alegaciones, formular solicitudes, manifestar consentimiento, entablar pretensiones, efectuar pagos, realizar transacciones y oponerse a las resoluciones y actos administrativos. Tal derecho se completa, en el apartado 2 del indicado artículo 6, con la enumeración de otros concretos derechos que derivan de tal posibilidad general (a elegir el canal por el que relacionarse por medios electrónicos; a no aportar documentos o datos que obren en poder de las Administraciones Públicas, que los recabará por medios electrónicos; a la igualdad en el acceso electrónico a los servicios administrativos; a conocer por dichos medios el estado de tramitación, etc. (en tal sentido, el Dictamen 171/2011, referido al Proyecto de Decreto de Régimen Jurídico de la Gestión Electrónica de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma).

En cuanto al contexto funcional del sentido estratégico del proyecto declarado como tal, debiera tenerse en cuenta su congruencia con la planificación de la economía regional y, en concreto, con el Plan Estratégico de la Región de Murcia 2007-2013, que contiene indicaciones sobre líneas de inversión y sobre avances en el desarrollo de una administración más accesible, así como con el Plan de Medidas Extraordinarias para la Dinamización Económica y la Consolidación del Empleo en la Región de Murcia para el período 2008-2012, que, además de servir de escenario para poder calificar a un proyecto como estratégico, contempla como medida 104 la consistente en promover de manera generalizada la simplificación de procedimientos administrativos, agilizando la gestión administrativa a través de la simplificación de los trámites y la introducción de medios electrónicos (Dictamen 141/2010).

Algunas mejoras técnicas -además de las ya citadas por otros órganos preinformantes- perfeccionarían el texto: a) Apartado dos, párrafo 1: sustituir "determinados" por "declarados" o "calificados"; b) Apartado dos, párrafo 3: sustituir "propuesta" por "solicitud" (también en el párrafo 5 "Las solicitudes (...) se presentarán" (...).

Finalmente, no se comprende el motivo por el que esta regulación se realiza a través de Disposición adicional, cuando su contenido es el único que claramente da sentido a la segunda parte de la denominación del Anteproyecto (medidas de fomento económico).

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula la siguiente

CONCLUSIÓN

ÚNICA.- La Comunidad Autónoma goza de competencia para aprobar el Anteproyecto sometido a consulta.

No obstante, V.E. resolverá.

