



Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

ANTECEDENTES

PRIMERO.- El 21 de junio de 2004 el Director General de Tributos remitió a la Consejera de Hacienda un escrito solicitando la incoación del oportuno procedimiento para la elaboración de un anteproyecto de ley de medidas tributarias para el año 2005, adjuntando a tales efectos el borrador del texto articulado, una memoria justificativa sobre la necesidad de la norma y una memoria económica relativa a las modificaciones normativas referentes a las tasas.

SEGUNDO.- El 24 de junio de 2004 fue emitido informe favorable por el Servicio Jurídico de la Consejería, así como por el Secretario General de la misma, que considera procedente la tramitación del Anteproyecto.

TERCERO.- No obstante, fue elaborado un nuevo texto que se elevó a Consejo de Gobierno, el cual, el 2 de julio de 2004, acordó que dictaminasen el Consejo Económico y Social, la Comisión Mixta de Coordinación de la Gestión Tributaria y este Consejo Jurídico.

CUARTO.- Con fecha 23 de septiembre emitió su Dictamen el Consejo Económico y Social. Critica la falta de participación de Consejerías directamente relacionadas con las materias reguladas en el Anteproyecto, como las relativas a las deducciones autonómicas en el IRPF sobre vivienda y energía, y la carencia en el expediente de una memoria económica que cuantifique el alcance de las modificaciones tributarias que se proyectan, datos necesarios para valorar su impacto económico y social. Lamenta la escasa vigencia que va a tener el Decreto-Legislativo por el que se apruebe el texto refundido de la Ley de Tasas, cuya modificación se proyecta antes de su aprobación. Si bien expresa su parecer favorable, con matices, al conjunto de las disposiciones recogidas en el Anteproyecto, rechaza la duplicación del tipo de gravamen de la modalidad de Actos Jurídicos Documentados que se recoge en aquél y que afectará a la primera copia de escrituras y actas notariales cuando tienen por objeto cantidad o cosa valuable, contengan actos o contratos inscribibles en el registro correspondiente y no estén sujetos al Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones. Considera que tal incremento no está suficientemente justificado, desconociéndose su alcance presupuestario y, particularizando, critica que tal incremento de gravamen se produzca sobre actividades domésticas, empresariales y profesionales cuando la tributación sobre el juego se mantiene nominalmente en este mismo texto, reduciéndose en términos reales, por lo que, concluye, debe procederse a incrementar la tributación de las máquinas recreativas y de azar en la cuantía de la inflación prevista.

QUINTO.- Tras ello fue elaborado el texto definitivo del Anteproyecto en el que se incluye en el tipo de gravamen reducido de Actos Jurídicos Documentados a la figura de la "igualación" de rango hipotecario promovida por las Sociedades de Garantías Recíprocas, a sugerencia del Consejo Económico y Social. Según informa la Dirección General de Tributos el 30 de septiembre de 2004 no se considera oportuno incluir otras propuestas, formulándose entonces los textos definitivos de la Memoria de la Ley, de la Memoria Económica y de la Memoria de las Tasas. Figura también un escrito del Decano del Ilustre Colegio Notarial de Albacete manifestando total conformidad con el texto del Anteproyecto que le fue remitido.

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.- Aspectos generales del Anteproyecto.

I. Procedimiento de elaboración.

En múltiples ocasiones ha destacado este Consejo que al no existir en nuestra legislación regional un procedimiento regulado para la elaboración de Anteproyectos de Ley, es aplicable al mismo el recogido en el artículo 22 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (LG), con las adaptaciones derivadas de ser diferentes administraciones; procedimiento que es aplicable supletoriamente en la Comunidad Autónoma con el matiz de que ello no significa desplazar la necesidad de respetar, también, los particulares requerimientos que puedan derivarse de la citada legislación regional.

El expediente que acompaña a la solicitud de consulta puede considerarse a tales efectos suficiente, en cuanto figuran incorporados a él los documentos acreditativos de los trámites básicos de ese procedimiento: la competencia del órgano que inicia el procedimiento, la memoria justificativa e informe sobre costes, el informe del Servicio Jurídico de la Consejería, el del Secretario General, el acuerdo del Consejo de Gobierno sobre consultas, dictámenes e informes, y el emitido por el Consejo Económico y Social.

No obstante conviene poner de manifiesto algunos desajustes reflejados en el expediente, siendo el primero que no consta la solicitud de informe a la Comisión Mixta de Coordinación de la Gestión Tributaria a que se refiere el artículo 64.3, b) de la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía. Como también ha declarado este Consejo en otras ocasiones (como en el Dictamen 192/2002) su no emisión carece de efecto invalidante de lo actuado, ya que la redacción del precepto regulador del mismo relativiza su carácter, al permitir el sometimiento del Proyecto a la Comisión con posterioridad a su aprobación. Pero pese a tal, el informe debió solicitarse por expreso deseo del Consejo de Gobierno, que así lo acordó el 2 de julio de 2004. También debe quedar constancia de que no figura entre la documentación remitida que se haya dado traslado del Anteproyecto a la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado, a los efectos previstos en el artículo 2.2, inciso final, de la Ley 23/2002, de 1 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, omisión que debe subsanarse.

A sugerencia del Consejo Económico y Social, las previsiones de la Consejería consultante en cuanto a la aplicación del texto legal y sus consecuencias recaudatorias se han trasladado a la memoria económica, tal como exige el artículo 22 LG. Estima el Consejo Jurídico que un dato de esa naturaleza debe figurar siempre en el momento de impulso del procedimiento, 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, competencia de la máxima relevancia. Además, el texto legal proyectado es de exclusivo carácter tributario, por lo que debiera justificarse su incidencia sobre los principios del artículo 31.1 CE

En cualquier caso ha de insistirse en que la determinación de los factores económicos es un aspecto primordial para enjuiciar el acierto y oportunidad de una norma, por lo que su clara incorporación al expediente es una exigencia doble, que resulta de la Ley 50/1997, en cuanto al coste, y del propio TRLH, en cuanto a las repercusiones presupuestarias (Dictamen 6/2002).

El informe del Secretario General de la Consejería debía haberse emitido al final de la tramitación realizada y no al principio, como aquí ha sucedido, si bien ello, obviamente, no tiene incidencia invalidatoria alguna (Dictamen 167/2002), pero sí es un dato que debe tener en cuenta la Consejería para perfeccionar el procedimiento.

Debe el Consejo Jurídico manifestar que el expediente carece del preceptivo informe de impacto por razón de género, omisión que debe subsanarse antes de la remisión del Anteproyecto a la Asamblea Regional y que, tal como indica el Consejo Económico y Social, la motivación del mismo hubiera quedado reflejada de manera más completa si figurase la intervención de las Consejerías competentes en materia de vivienda y energía sobre las deducciones en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

II. Cobertura competencial.

El artículo 43.1.b) del Estatuto de Autonomía establece que corresponde a la Comunidad Autónoma, por delegación del Estado, la administración de los tributos cedidos por éste, en la forma y límite que señale el acto de cesión, enumerando el artículo 19 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, según redacción dada por la Ley Orgánica 7/2001, de 27 de diciembre, las competencias normativas que en relación a tales tributos cedidos pueden ostentar las Comunidades Autónomas. En concordancia con ello, la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, introdujo las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas en régimen común, estableciendo el alcance y condiciones de la cesión de tributos a las Comunidades Autónomas que cumplan las condiciones de dicho nuevo sistema de financiación (Disposición Final Segunda y Derogatoria Única).

Esta definición del marco rector de las competencias normativas de la Comunidad Autónoma constituye el parámetro esencial desde el que analizar el texto sometido a consulta, pudiendo determinarse ya que, en su conjunto, responde a dichas competencias, acomodándose a las mismas las regulaciones proyectadas, sin perjuicio de que puedan realizarse ciertas observaciones sobre el encaje institucional que puedan tener algunas determinaciones, dado el contexto en que se insertan.

III. Composición formal del Anteproyecto.

El Anteproyecto ha sido elaborado, en general, de forma correcta, empleando la técnica de introducir las modificaciones en sus propios textos, distinguiendo de manera precisa el que se altera, ordenando por grupos las modificaciones que se pretenden en función del texto legal al que afectan, incluyendo previsiones específicas sobre entrada en vigor y derecho transitorio (a efectos del IRPF), motivando en casi todos los casos de manera suficiente lo pretendido y, en definitiva, permitiendo obtener un conocimiento claro de la norma. En síntesis, no hay reproches esenciales de técnica normativa.

TERCERA.- Sobre modificaciones del régimen de los tributos cedidos y las tasas regionales.

I. Tributos cedidos.

Los 4 artículos iniciales del Anteproyecto se dedican a modificar el régimen de algunos tributos cedidos, incidiendo en regulaciones que se alteran frecuentemente, como las deducciones al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (art.1), y en otras que también suelen ser modificadas con frecuencia, como los tipos de gravamen correspondientes al Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITP y AJD, art. 3). También afecta el Anteproyecto a la imposición sobre el juego (art.4) y al Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones. Los artículos 5, 6, 7 y 9 regulan ciertas obligaciones formales de registradores, notarios, contribuyentes del Impuesto Regional sobre los Premios del Bingo y entidades que realicen subasta de bienes muebles.

El Consejo Jurídico considera que estas regulaciones quedan comprendidas en el marco de

competencias normativas que corresponden a la Comunidad Autónoma en virtud de la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía, en relación con la nueva Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria. Al respecto cabe advertir que esta última, en su artículo 117.1,e) considera que forman parte de la gestión tributaria las actuaciones de control del cumplimiento de la obligación de presentar declaraciones tributarias y de otras obligaciones formales, fin al que tienden las obligaciones formales y de suministro de información que recoge el Anteproyecto. También aparecen específicas obligaciones de colaboración con la Administración tributaria para los funcionarios públicos en el artículo 93.4 de la citada Ley General Tributaria.

La implantación de técnicas electrónicas para la gestión de los tributos es abordada por el artículo 8 del Anteproyecto en cuanto al ITP y AJD dentro del cauce previsto por el artículo 96 de la ya citada Ley General Tributaria, según el cual la Administración tributaria promoverá la utilización de las técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos necesarios para el desarrollo de su actividad y el ejercicio de sus competencias, con las limitaciones que la Constitución y las leyes establezcan (párrafo 1).

II. Modificaciones al régimen jurídico de las tasas regionales.

El Anteproyecto crea 7 nuevas tasas y modifica otras 19, dando lugar al curioso fenómeno de proyectar tales alteraciones respecto a un texto normativo todavía no vigente, como es el esperado Decreto Legislativo por el que se apruebe el texto refundido de la Ley de Tasas. Por otra parte, en la regulación propuesta las cuantías a liquidar se desglosan en 6 decimales, cuando la Ley 46/1998, de 17 de diciembre, de introducción del euro, establece en su artículo 11 que el redondeo habrá de realizarse al céntimo.

CUARTA.- Disposiciones adicionales, transitorias y finales.

Las disposiciones transitorias contienen previsiones de ese carácter respecto a las deducciones del IRPF establecidas por leyes anteriores y también respecto a las modificaciones recogidas en el propio Anteproyecto, consiguiendo así ordenar adecuadamente el cambio de derecho aplicable.

La Disposición Adicional Primera sale al paso de la problemática planteada por algunos Ayuntamientos de la Región que, a la hora de ingresar el recargo autonómico del Impuesto sobre Actividades Económicas establecido por la Ley 4/1991, de 26 de diciembre, deducen un premio de cobranza no previsto por dicha Ley y justificado en la compensación de los gastos ocasionados por el procedimiento recaudatorio en todos sus aspectos. Ese derecho municipal ha sido reconocido por algún pronunciamiento judicial reaccionando frente a ello la Comunidad Autónoma mediante la modificación de la ya citada Ley 4/1991, en el sentido de prohibir tal práctica exigiendo que el recargo se ingrese en el Tesoro Regional por su importe íntegro. En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula las siguientes

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El Anteproyecto sometido a consulta se adecua a las competencias de la Comunidad Autónoma derivadas del nuevo sistema de financiación autonómica.

SEGUNDA.- Con carácter previo a su remisión a la Asamblea Regional habrá de completarse con un informe de impacto por razón de género de las medidas en él contenidas. Igualmente debe efectuarse el traslado del Anteproyecto a la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado, a los efectos previstos en el artículo 2.2, inciso final, de la Ley 23/2002, de 1 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.

TERCERA.- En lo que respecta a la modificación de las tasas regionales, el Anteproyecto

deberá sincronizarse con la regulación del futuro Decreto Legislativo o, por el contrario, con la Ley de Tasas y Precios Públicos, de no estar aquél publicado.
No obstante, V.E. resolverá.

