



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

ANTECEDENTES

PRIMERO.- El 6 de junio de 2005 el Director General de Tributos elevó al Secretario General de la Consejería de Economía y Hacienda una propuesta de Anteproyecto de Ley de Medidas Tributarias en materia de Tributos Cedidos, Tributos Propios y Tasas Regionales, que posteriormente vino acompañado de una memoria y de un informe de la Asesora Jurídica de tal Dirección General (con apreciaciones sobre el impacto por razón de género). Sobre ello informó, a su vez, el Servicio Jurídico de la Secretaría General (15 de junio de 2005).

SEGUNDO.- Sin conexión con lo anterior, y sin fecha, aparece una segunda versión de la propuesta de Anteproyecto, seguida del informe del Vicesecretario (18 de junio de 2005); la Dirección General de Tributos elaboró una Memoria Económica fechada el 24 de junio de 2005, y una nueva versión de la propuesta, la tercera.

TERCERO.- El 1 de julio de 2005 el Consejo de Gobierno, a propuesta de la Consejera de Economía y Hacienda, acordó solicitar informe al Consejo Económico y Social, a la Comisión Mixta de Coordinación de la Gestión Tributaria y a este Consejo Jurídico.

CUARTO.- Informaron también las Consejerías de Agricultura y Agua (4 de julio de 2005) y de Industria y Medio Ambiente (12 de julio de 2005), cuyas observaciones fueron comentadas por la Dirección General de Tributos (14 de julio de 2005), dando lugar a una cuarta versión de la propuesta.

QUINTO.- Fueron solicitados los informes de la Comisión Mixta de Coordinación de la Gestión Tributaria y el del Consejo Económico y Social. El primero no consta en el expediente y el segundo, emitido el 23 de septiembre de 2005, valora positivamente el Anteproyecto, con carácter general, aunque recoge observaciones concretas; así, la puesta en marcha del Fondo de Protección del Medio Ambiente previsto en el artículo 48 de la Ley 1/1995, de 8 de marzo, del Medio Ambiente de la Región de Murcia, como medio para ingresar y administrar los recursos obtenidos; la extensión de las deducciones por inversiones medioambientales del impuesto sobre emisiones de gases a la atmósfera a los restantes impuestos de nueva creación; la reconsideración del tipo de gravamen fijado para el impuesto sobre vertido de residuos, que se encuentra entre los más altos del territorio español; y, finalmente, lamenta que en la memoria económica no se haya hecho un estudio de la repercusión de estos nuevos impuestos en la actividad económica, especialmente con el impuesto de vertidos al mar y el incremento de precio que puede provocar en el agua para regadío procedente de las desaladoras.

SEXTO.- La Dirección General de Tributos informó que no consideraba procedente realizar ninguna modificación al texto del Anteproyecto, aunque sí introduciría modificaciones a la redacción "que mejoran la calidad técnica del mismo", dando lugar así al texto definitivo que, junto con el expediente, fue remitido a este Consejo para Dictamen el 5 de octubre de 2005. 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.- Procedimiento de elaboración y contenido.

I. El procedimiento de iniciativa legislativa del Consejo de Gobierno se rige por el artículo 46 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno, en el cual se señalan algunos de los trámites que se deben recorrer hasta la conversión en Proyecto de Ley y su remisión a la Asamblea Regional, a los cuales no se ha dado suficiente satisfacción.

En primer lugar, siendo una parte del Anteproyecto iniciativa de la Consejería de Industria y Medio Ambiente (la creación de 3 nuevas figuras impositivas), no figuran en el expediente las propuestas de esta Consejería. Tampoco se ha tenido suficientemente en cuenta el párrafo 3 del indicado artículo 46 de la Ley 6/2004, según el cual al texto se acompañará una memoria que incluya la *motivación técnica y jurídica* de las concretas determinaciones normativas propuestas, requisito parcialmente cumplido porque sólo figuran las fundamentaciones jurídicas sobre la potestad tributaria de la Comunidad Autónoma, estando ausentes las técnicas. Se debe tener en cuenta que el Anteproyecto, debido a su objeto, tiene un marcado carácter técnico no sólo desde el punto de vista jurídico y tributario, sino también desde la óptica de los procedimientos susceptibles de determinar las unidades de contaminación y el baremo de equivalencia que sirven para calcular la base imponible y la cuota tributaria en el impuesto sobre vertidos al mar (artículos 34 y 35); en igual situación se encuentra el artículo 45, referido a la carga contaminante que sirve de base imponible en el impuesto sobre emisiones de gases contaminantes a la atmósfera, y el Anexo I, que recoge el catálogo de actividades industriales sometidas a este impuesto. Esa penetración de los conceptos técnicos en la regulación no se encuentra explicada en el expediente, al que no se ha unido informe alguno aclaratorio de las opciones elegidas y de su influencia sobre los objetivos tributarios que se pretende conseguir. De entre los diversos estudios previos para garantizar el acierto del texto el técnico resulta imprescindible, careciendo en la actualidad el expediente de explicación razonada sobre las opciones posibles y la razón de ser de las elegidas.

El Consejo Jurídico viene insistiendo 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 incorporación al expediente es una exigencia doble, que resulta de la Disposición Adicional del Texto Refundido de la Ley de Hacienda, en cuanto a las repercusiones presupuestarias, y del apartado 3, párrafo segundo, del artículo 46 de la Ley 6/2004, en cuanto a la referencia al coste y financiación de los nuevos servicios (Dictámenes 6/2002 y 129/2004, entre otros). La Memoria económica sólo cumple el primero de los aspectos, y no aporta datos sobre el coste de las nuevas medidas tributarias que se aprueban. Desde este ángulo debe llamarse la atención, además, sobre el hecho, destacado por el CES, de que tampoco existe estudio alguno que analice la repercusión de los nuevos tributos en la actividad económica, cuestión especialmente trascendente en relación con el agua para regadío y el incremento de costes para el sector agrícola.

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.

En el expediente remitido no figura el acuerdo que la Comisión de Secretarios Generales debe elevar al Consejo de Gobierno sobre ulteriores trámites del procedimiento, requerido por el párrafo cuarto del artículo 46 de la Ley 6/2004.

Debe el Consejo Jurídico manifestar que el expediente, aunque no carece formalmente del preceptivo informe de impacto por razón de género, sólo ha cumplido con este requisito de manera superficial, ya que el informe se limita a una escueta afirmación de ausencia de implicaciones por esta razón (Dictamen 132/2004).

Finalmente, los diversos textos aparecen en el expediente sin que se explique su relación con los actos de instrucción previos que llevan a su modificación, no dando cuenta, pues, de las concretas alteraciones introducidas. Es especialmente reprochable la completa falta de motivación sobre la negativa a introducir las propuestas recogidas en el informe del CES.

II. El Anteproyecto se compone de un Título I, sobre tributos cedidos (arts. 1 a 4), y un Título II, sobre Tributos Propios, dividido en 3 Capítulos, el primero denominado Impuestos medioambientales, subdividido, a su vez, en 4 secciones, dedicadas, la primera, a las disposiciones comunes; al Impuesto sobre el vertido de residuos de la Región de Murcia, la segunda; la tercera al Impuesto sobre vertidos a las aguas litorales; y la cuarta, al Impuesto por emisiones de gases contaminantes a la atmósfera; el Capítulo segundo de este Título II se refiere a las modificaciones a la Ley 3/2002, de 20 de mayo, del Canon de Saneamiento; y el Capítulo III a modificaciones relativas al Decreto Legislativo 1/2001, de 9 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Tasas, Precios Públicos y Contribuciones Especiales; se completa el texto con 2 Disposiciones Adicionales sobre modificaciones a la Ley 8/2004, de 28 de diciembre, y sobre exención general de la tasa por consulta vía telemática del BORM, 3 Disposiciones Transitorias y 2 Finales, estableciendo la segunda de ellas la entrada en vigor de la nueva Ley el día 1 de enero de 2006.

TERCERA.- Cobertura competencial.

El artículo 43.1,b) del Estatuto de Autonomía (EARMU) 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 (LOFCA), 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 relativas a los tributos cedidos.

En cuanto a la creación de nuevas figuras impositivas, hay que destacar que la Comunidad Autónoma, al dictar esta Ley, ejercita la competencia sobre *"protección del medio ambiente"* recogida en el artículo 11.1.3. EARMU. Cabe entender que las medidas así proyectadas también se encuentran en el ámbito de competencias de las Comunidades Autónomas regidas por la LOFCA. En concreto, la posibilidad de que la potestad tributaria autonómica habilítase para la creación de impuestos de carácter extrafiscal se manifestó por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 186/1993 al indicar que *"constitucionalmente nada cabe objetar a que, en general, a los tributos pueda asignárseles una finalidad extrafiscal y a que, ya más en particular, las Comunidades Autónomas puedan establecer impuestos con ese carácter, si bien ello ha de realizarse dentro del marco de competencias asumidas y respetando las exigencias y principios derivados directamente de la Constitución (artículo 31 CE), de la Ley*

Orgánica que regula el ejercicio de sus competencias financieras (artículo 157.3 CE) y de los respectivos Estatutos de Autonomía".

En relación con ello ha de apuntarse cómo la STC 37/1987 recalcó que lo que el artículo 6.2 LOFCA prohíbe ("Los tributos que establezcan las comunidades autónomas no podrán recaer sobre hechos imponibles gravados por el Estado"), según sus propios términos, es la duplicidad de hechos imponibles con los tributos del Estado, mientras que en el artículo 6.3 LOFCA ("Las comunidades autónomas podrán establecer y gestionar tributos sobre las materias que la legislación de Régimen local reserva a las Corporaciones locales, en los supuestos en que dicha legislación lo prevea y en los términos que la misma contemple") el concepto de materia reservada, entendido como materia imponible, no es sinónimo de materia competencial, pero tiene un contenido más amplio que el correspondiente al concepto de hecho imponible. Por materias reservadas *"debe entenderse sólo aquellas materias que configuran el objeto de los tributos locales por haberlo establecido así la legislación de régimen local que en materia financiera no es otra, en la actualidad, que la Ley 39/1988"*. Añade el Tribunal que, al *"hecho imponible -creación normativa- le preexiste como realidad fáctica la materia imponible u objeto del tributo, que es la manifestación de riqueza efectivamente gravada, esto es, el elemento de la realidad que soportará la carga tributaria configurada a través del hecho imponible exponente de la verdadera riqueza sometida a tributación como expresión de la capacidad económica de un sujeto"*. Concluye el TC en la S 289/2000 que *"el artículo 6 LOFCA contiene dos límites al poder tributario propio de las Comunidades Autónomas: los hechos imponibles gravados por el Estado (apartado 2) y las materias imponibles reservadas a las Corporaciones locales (apartado 3) (...) El segundo límite reconduce la prohibición de duplicidad impositiva a la materia imponible efectivamente gravada por el tributo en cuestión, con independencia del modo en que se articule por el legislador el hecho imponible. En este segundo supuesto (...) resulta vedado cualquier solapamiento, sin habilitación legal previa, entre la fuente de riqueza gravada por un tributo local y por un nuevo tributo autonómico"*.

Conforme al artículo 79.1 de la Ley de Haciendas Locales, el Impuesto de Actividades Económicas "es un tributo directo de carácter real, cuyo hecho imponible está constituido por el mero ejercicio en territorio nacional de actividades empresariales, profesionales o artísticas, se ejerzan o no en local determinado y se hallen o no especificadas en las tarifas del impuesto". "Se consideran, a los efectos de este impuesto, actividades empresariales las agrícolas, ganaderas, forestales, pesqueras, industriales, comerciales, de servicios y mineras" (apartado 2 del mismo artículo) y, a la vista de esta amplia definición y de la extensa catalogación de tarifas e instrucciones aprobadas por el Real Decreto Legislativo 1175/1990, de 28 de septiembre, resulta difícil concluir que los nuevos tributos no afectan a materia imponible recogida en el citado Impuesto de Actividades Económicas. En efecto, distinguiendo, como hace el TC, entre hecho imponible, creado por la norma, y materia imponible o elemento de realidad que soporta la carga tributaria, serán las respectivas explotaciones industriales generadoras de los residuos, vertidos y emisiones de gases quienes, en primera instancia, sufran las consecuencias del establecimiento del tributo. Esta consideración debe aquí traerse con el carácter de advertencia sobre los motivos en que pudiera fundarse una eventual impugnación de la Ley una vez publicada, y aun a pesar de que la STC 168/2004 haga una aplicación amplia de esta doctrina, más propensa a dilatar el contenido de la potestad tributaria autonómica en relación con el artículo 6.3 LOFCA y, en cierto modo, amparadora de tributos como los ahora regulados.

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, e incluyendo previsiones específicas sobre entrada en vigor y derecho transitorio. No obstante, el anexo que se contiene a continuación del artículo 53 debe situarse al final del texto articulado y de las disposiciones transitorias, adicionales y finales.

CUARTA.- Sobre la normativa proyectada.

1. Impuesto sobre el vertido de residuos de la Región de Murcia (arts. 14 a 28). A la vista de su regulación debe hacerse constar, en primer lugar, que la denominación más adecuada a su contenido sería la de "Impuesto sobre el almacenamiento o depósito de residuos en la Región de Murcia", y, en segundo lugar, que el elemento espacial del hecho imponible definido en el artículo 14 debe ser "el territorio de la Región de Murcia", y no la "Comunidad Autónoma".

Desde el punto de vista de su deslinde con la tasa municipal por recogida, tratamiento y eliminación de residuos sólidos urbanos (art. 20.4, S, LHL), la exención del artículo 16.1, a) debiera, más propiamente, configurarse en el artículo 15 como un supuesto de no sujeción.

2. En el Impuesto sobre Vertidos a las Aguas Litorales se incluyen siglas que no están explicadas en el texto.

3. En cualquier caso, se aconseja un repaso de la redacción completa del Anteproyecto al efecto de evitar las pequeñas erratas e incorrecciones que contiene.

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula las siguientes

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La Comunidad Autónoma tiene competencia para aprobar un Anteproyecto como el presente, si bien no cabe excluir motivos que pudieran fundar una eventual impugnación de la Ley una vez publicada.

SEGUNDA.- Al expediente debieran incorporarse, con anterioridad a su elevación al Consejo de Gobierno, una memoria técnica y una memoria económica que completase la aportada, para así dar cumplimiento al artículo 46.3 de la Ley 6/2004.

TERCERA.- Las restantes observaciones contribuyen a la mejora del texto propuesto. No obstante, V.E. resolverá.