



ANTECEDENTES

PRIMERO.- La Dirección General de Tributos elaboró el primer borrador del Anteproyecto de Ley denominado de Medidas Tributarias en materia de tributos cedidos y tributos propios (año 2008), texto al que acompañó con una memoria técnica justificativa en la que expone las modificaciones normativas propuestas, con una memoria económica que cuantifica el impacto presupuestario de las medidas que se proyectan, y con un informe del Servicio Jurídico Tributario, que incluye consideraciones sobre la ausencia de impacto por razón de género. El Anteproyecto fue informado favorablemente por el Servicio Jurídico de la Secretaría General de la Consejería de Hacienda y Administración Pública y por el Secretario General de igual Consejería (25 de julio de 2007), en funciones de Vicesecretario a los efectos del artículo 46.4 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno (en adelante 6/2004).

SEGUNDO.- A propuesta de la Consejera de Hacienda y Administración Pública, el Consejo de Gobierno acordó, el 3 de agosto de 2007, que emitiesen informe el Consejo Económico y Social (CES) y el Consejo Jurídico, además de la Comisión Mixta de Coordinación de la Gestión Tributaria (art. 64.3 b) de la Ley 21/2001, de 27 de octubre), informe éste que fue requerido en la misma fecha.

TERCERO.- El CES, en Dictamen nº 14/2007, de 2 de octubre, al que consta unido un voto particular, expuso su parecer en las siguientes y sintetizadas conclusiones:

1) Valora positivamente que el Anteproyecto limite su contenido, al igual que ha sucedido las últimas anualidades, a la regulación de materias de naturaleza exclusivamente tributaria, ámbito al que estrictamente deben limitarse estas disposiciones legislativas. Pero reitera que en su proceso de elaboración sigue faltando la participación de las asociaciones representativas de los sectores afectados por la disposición. Y la Memoria Económica incluida en la documentación, que junto a la Técnica ofrecen una detallada descripción justificativa de las propuestas, es notablemente mejorable en lo que concierne a la cuantificación de los beneficios fiscales, información ésta que sería relevante para valorar la eficiencia de estas medidas y sobre todo de las que ya están implantadas desde hace varias anualidades.

2) Valora positivamente, aunque con matizaciones, las regulaciones del Anteproyecto relativas al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (ISD), e Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITP y AJD).

3) Considera adecuada la modificación del texto refundido de la Ley de Tasas, Precios Públicos y Contribuciones Especiales, cuyos cambios están justificados.

El voto particular de los representantes de las organizaciones sindicales discrepa del dictamen mayoritario en cuanto a las modificaciones que introduce el Anteproyecto en la regulación de los beneficios en el ISD, por considerar que se deteriora el carácter solidario y progresivo que ha de tener ese impuesto.

CUARTO.- La Dirección General de Tributos emitió un informe sobre las observaciones del CES manifestando aceptar la sugerencia relativa a la inclusión en el Anteproyecto de una

reducción autonómica en el ISD, a incluir como apartado 4 del artículo 3.

QUINTO.- Redactado el texto definitivo del Anteproyecto con tales sugerencias fue remitido a este Consejo con su expediente, y recabado el Dictamen, el 9 de octubre de 2007.

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. Según 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, 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, remisión que no consta haberse realizado. No obstante, constan los trámites procedimentales básicos establecidos por la Ley 6/2004 para el ejercicio de la iniciativa legislativa, aunque, según el artículo 46, apartado 4, de la misma, la facultad de elevar el Anteproyecto a la consideración del Consejo de Gobierno para que decida sobre ulteriores trámites corresponde a la Comisión de Secretarios Generales, cuya intervención se ha preferido.

También desde el punto de vista procedural se aprecia que el informe que corresponde emitir al Vicesecretario, según el apartado 4 de ese mismo precepto legal, es suscrito por el Secretario General, dada la vacante de aquél, actuación que no es fácilmente encajable en el sentido y finalidad que tiene ese informe (Dictamen 185/2005) dando lugar a una alteración del ejercicio de la competencia que mejor podría resolverse, para este caso, mediante el encargo de la suplencia en el Jefe del Servicio Jurídico de la Secretaría General (artículo 17 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, LPAC).

II. El Anteproyecto se compone de 2 Títulos, 4 Disposiciones Adicionales, 1 transitoria y 1 final. El Título I, dedicado a los Tributos Cedidos, está integrado por normas referentes a deducciones autonómicas en el IRPF (art.1), deducción autonómica en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (art.2), reducciones autonómicas en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones para transmisiones intervivos (art. 3), tipos de gravamen en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (art.4) y normas de gestión (art.5). El Título II, relativo a los Tributos propios, se compone de un Capítulo I, Impuestos medioambientales, compuesto de un solo precepto, el artículo 6, relativo al Impuesto por emisiones de gases contaminantes a la atmósfera; y un Capítulo II, relativo al canon de saneamiento, con un artículo, el 7, de modificación de tarifas; también dentro del Título II aparece un Capítulo III, de tasas regionales, que introduce hasta 15 modificaciones al Decreto Legislativo 1/2004, de 9 de julio. La Disposición Adicional primera establece la no exacción del impuesto sobre el vertido a las aguas litorales a determinadas plantas desaladoras; la Disposición Adicional segunda se refiere a las cuotas diferenciales negativas del impuesto por emisiones de gases contaminantes a la atmósfera; la Disposición adicional tercera se refiere a la Tasa 510 del BORM; la Disposición Adicional cuarta añade un número 8 a la Disposición adicional sexta del Decreto Legislativo 1/2000, de 15 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación de Cuerpos y Escalas; la Disposición Transitoria se refiere a las deducciones autonómicas en el IRPF, y la Final se refiere a la entrada en vigor,

que será el 1 de enero de 2008.

III. El uso de las denominadas leyes de "acompañamiento" ha experimentado en los últimos años un decrecimiento constante atendiendo a la idea de que su expansión se había convertido en una agresión al principio de seguridad jurídica. Ello se ha traducido en que su ámbito objetivo ha ido constriñéndose a las determinaciones necesarias para el correcto y eficaz cumplimiento de la ley principal, de Presupuestos, a la que, esta vez con pleno sentido, "acompañaría" (Dictamen 72/99). La doctrina del Tribunal Supremo, recogiendo la del TC, también ha manifestado que estas leyes deben limitarse, por su finalidad, a un objeto específico, consistente en aquellas disposiciones que sean 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. De no cumplirse esta limitación, se produciría una infracción del principio de seguridad jurídica.

El contenido que se propone para el Anteproyecto sometido a consulta resulta acorde con las determinaciones expuestas.

TERCERA.- Sobre la cobertura competencial y la normativa proyectada.

I. 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. 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 el conjunto de las normas tributarias proyectadas responde a dichas competencias.

II. En cuanto a los tributos propios y, en concreto, sobre la no exacción a las desaladoras durante el año 2008 del Impuesto sobre Vertidos a las Aguas Litorales (Disposición adicional primera del Anteproyecto), es necesario realizar algunas consideraciones, dada la naturaleza no exactamente recaudatoria de esta figura impositiva. En efecto, los tributos medioambientales son medidas correctoras de la contaminación que llevan a la práctica el principio de "quien contamina paga" y, desde el punto de vista del funcionamiento de los mercados, son propugnados ampliamente por la doctrina económica porque, además de que contribuyen a minimizar costes sociales cuya externalidad viene provocada por las actividades contaminantes, son un incentivo a la innovación tecnológica que permita reducir la carga contaminante vertida en la naturaleza y, finalmente, generan ingresos que pueden revertir en la protección del medio ambiente. Se fundamentan en que la protección del medio natural constituye un fin con relevancia constitucional (art. 45 CE) que justifica la intervención del sistema tributario, aunque el hecho imponible de estos tributos no manifiesta capacidad económica gravable. Así, dice el artículo 29 de la Ley 9/2005, de 29 de diciembre, de Medidas Tributarias en materia de tributos cedidos y tributos propios para el año 2006, que el fin del impuesto es "promover la calidad ambiental de las aguas del litoral de la Región de Murcia", destinándose su recaudación, entre otras actividades, a las actuaciones de vigilancia del cumplimiento de los niveles de emisión autorizados (art. 6 de la citada Ley 9/2005). En contraste con ello, según consta en el expediente, la exención general para las desaladoras ("no exacción" en la terminología del Anteproyecto) recogida en la Disposición Adicional primera y objeto de estas consideraciones, se justifica por la conveniencia de no encarecer el

coste del agua.

Constituye una anomalía que las instituciones públicas hagan uso de sus más relevantes potestades para, inmediatamente, dejarlas sin efecto, permitiendo dudar, por ello, de la necesidad de un tributo cuya aplicación a las desaladoras se elimina prácticamente desde su creación y durante tres años consecutivos (ya se dejó de aplicar el impuesto mediante la Disposición Transitoria cuarta de la Ley 9/2005 y la Adicional primera de la Ley 12/2006, de 27 de diciembre).

Igual consideración cabe respecto a la Disposición adicional tercera sobre la exención de la Tasa por suscripción telemática al BORM.

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

CONCLUSIÓN

ÚNICA.- La Comunidad Autónoma tiene competencia para aprobar un Anteproyecto como el presente, si bien deben valorarse las observaciones expuestas.

No obstante, V.E. resolverá.

