



Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

Dictamen nº 341/2024

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 23 de diciembre de 2024, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por la Ilma. Sra. Secretaria General de la Consejería de Economía, Hacienda, Fondos Europeos y Transformación Digital (por delegación del Excmo. Sr. Consejero), mediante oficio registrado el día 15 de octubre de 2024 (COMINTER 195670), sobre Proyecto de Orden por la que se aprueban los modelos para presentación de la declaración del impuesto sobre el IVTNU (exp. 2024\_356), aprobando el siguiente Dictamen.

## **ANTECEDENTES**

**PRIMERO.-** Con fecha 27 de julio de 2023, la Agencia Tributaria de la Región de Murcia (ATRM) elabora un borrador del “Proyecto de Orden de la Consejería de Economía, Hacienda, Fondos Europeos y Administración Digital por la que se aprueban los modelos de autoliquidación, declaración, comunicación y solicitud de prórroga del plazo para la presentación de la declaración del Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana”. Y, con la misma fecha, también elabora la versión inicial de la correspondiente Memoria de Análisis de Impacto Normativo (MAIN).

**SEGUNDO.-** Con fecha 6 de septiembre de 2023, el Director de la ATRM dicta Resolución por la que acuerda someter a información pública y audiencia el Proyecto de Orden. Con fecha 7 de septiembre de 2023, la ATRM remite dicho Proyecto, la referida MAIN y la citada Resolución a la Oficina de Transparencia y Participación Ciudadana, “a efectos de su publicación en el portal de transparencia, en fase de audiencia e información pública”. Asimismo, con fecha 7 de septiembre de 2023, la ATRM remite a la Secretaría General de la Consejería de Economía, Hacienda, Fondos Europeos y Administración Digital, para su publicación en el BORM, la Resolución por la que se somete el Proyecto a información pública y audiencia.

Con fecha 19 de septiembre de 2023, se publica en el BORM (núm. 217) la reiterada Resolución “para dar cumplimiento al trámite de audiencia e información pública del mencionado proyecto normativo dirigido a los interesados en general, abriendo a tal efecto un plazo de 15 días hábiles”. Durante dicho período, “cualquier

persona, física o jurídica, interesada o afectada podrá presentar las alegaciones y observaciones que considere oportunas, por vía telemática, a través de la Sede Electrónica de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia". A estos efectos, "el referido proyecto normativo, así como la memoria de análisis de impacto normativo que lo acompaña, podrán consultarse en la página web del Portal de la Transparencia".

No consta que durante dicho periodo de información pública y audiencia se haya formulado alegación alguna.

**TERCERO.-** Con fecha 31 de octubre de 2023, la ATRM remite el Proyecto de Orden y la MAIN inicial, "para que en un plazo de 10 días, se realicen las alegaciones y observaciones que se consideren oportunas", a las Secretarías Generales de las distintas Consejerías (de Interior, Emergencias y Ordenación del Territorio; de Política Social, Familias e Igualdad; de Economía, Hacienda y Empresa; de Presidencia, Portavocía y Acción Exterior; de Educación, Formación Profesional y Empleo; de Fomento e Infraestructuras; de Salud; de Turismo, Cultura, Juventud y Deportes; de Agua, Agricultura, Ganadería y Pesca; y de Medio Ambiente, Universidades, Investigación y Mar Menor). Ninguna Consejería ha formulado observaciones al texto del Proyecto.

Con la misma fecha 31 de octubre de 2023, la ATRM remite el Proyecto de Orden y la MAIN inicial a la Dirección General de Administración Local "a efectos de la emisión de informe por el Consejo Regional de Cooperación Local". Y con fecha 28 de febrero de 2024, la Secretaría del Consejo Regional de Cooperación Local certifica que "según resulta del borrador del acta de la sesión celebrada el día 27 de febrero de 2024, a propuesta de la Consejería de Economía, Presidencia y Empresa, y por unanimidad de sus miembros asistentes, el Consejo acuerda informar favorablemente el Proyecto de Orden".

**CUARTO.-** Con fecha 7 de junio de 2024, la ATRM elabora la versión intermedia de la MAIN (que recoge las referidas actuaciones de información pública y audiencia, la ausencia de observaciones por parte de las Consejerías y el informe favorable del Consejo de Cooperación Local) y un nuevo Proyecto de Orden (en el que se recogen dos diferencias respecto al anterior: en primer lugar, en el texto inicial la disposición final primera "habilita al titular de la Dirección de la ATRM para modificar los modelos mediante Resolución", mientras que en el texto intermedio la disposición final primera "faculta al titular de la ATRM para dictar las resoluciones que se precisen para la ejecución de la presente Orden"; y en segundo lugar, en el texto inicial la disposición final segunda establece como entrada en vigor "el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Región de Murcia", mientras que en el texto intermedio la disposición final segunda establece la entrada en vigor "a los veinte días de su publicación en el Boletín Oficial de la Región de Murcia").

**QUINTO.-** Con fecha 10 de junio de 2024, la Directora de la ATRM eleva Propuesta al Consejero de Economía, Hacienda y Empresa para que "se inicie el correspondiente proyecto normativo para la aprobación de la Orden de xx/xxxx, de xx de xxx de 2024, de la Consejería de Economía, Hacienda y Empresa por la que se aprueban los modelos de autoliquidación, declaración, comunicación y solicitud de prórroga del plazo para la presentación de la declaración del Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana, de conformidad con lo previsto en el artículo 53 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia".

**SEXTO.-** Con fecha 5 de marzo de 2024, el Servicio Jurídico de la Secretaría General de la Consejería de Economía, Hacienda, Fondos Europeos y Transformación Digital informa favorablemente el Proyecto de Orden, considerando que "a la vista del texto sometido a informe, no procede efectuar objeciones esenciales al Proyecto de Orden, al entender que su contenido se desenvuelve dentro de los límites de la facultad reglamentaria

conferida por la Ley”.

**SÉPTIMO.-** Con fecha 25 de septiembre de 2024, la ATRM elabora la versión final de la MAIN (que, respecto a la tramitación del proyecto, añade el referido informe del Servicio Jurídico de la Secretaría General de la Consejería) y el texto definitivo del Proyecto de Orden (que no presenta diferencias respecto al texto elaborado con la MAIN intermedia).

**OCTAVO.-** Con fecha 15 de octubre de 2024, se recaba el Dictamen de este Consejo Jurídico, acompañando el expediente administrativo y los preceptivos índice de documentos y extracto de secretaría.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

## **CONSIDERACIONES**

### **PRIMERA.- Carácter del Dictamen.**

El presente Dictamen se emite al amparo de lo establecido en el artículo 12.5 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, que dispone que el Consejo deberá ser consultado con carácter preceptivo cuando se trate de “proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en desarrollo o ejecución de leyes de la Asamblea regional, o que constituyan desarrollo legislativo de legislación básica del Estado”. Puede considerarse que el proyecto de disposición se dicta, de conformidad con lo que se expone en la consideración segunda, al amparo de lo dispuesto en el artículo 9.g) del Texto Refundido de la Ley de Hacienda de la Región de Murcia, aprobado por Decreto Legislativo 1/1999 de 2 de diciembre (TRLH), en desarrollo del régimen de colaboración tributaria entre la Comunidad Autónoma y las Corporaciones Locales que tiene su reconocimiento expreso en el artículo 17.1 del TRLH; así como en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 98.3 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (LGT).

### **SEGUNDA.- Competencia material, habilitación normativa y forma de la disposición.**

I.- El artículo 43.Tres de la Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia, establece que “El Consejo de Gobierno podrá colaborar con las Corporaciones municipales para la recaudación de los tributos propios de éstas, sin perjuicio de la gestión, liquidación e inspección que corresponde a tales entidades”.

Dicha habilitación encuentra, a su vez, correlación en la normativa propia de la Administración Local; concretamente en el artículo 106.3 de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases de Régimen Jurídico Local, que dispone que “Es competencia de las entidades locales la gestión, recaudación e inspección de sus tributos propios, sin perjuicio de las delegaciones que puedan otorgar a favor de las entidades locales de ámbito superior o de las respectivas Comunidades Autónomas, y de las fórmulas de colaboración con otras entidades locales, con

las Comunidades Autónomas o con el Estado, de acuerdo con lo que establezca la legislación del Estado”.

En el mismo sentido, el artículo 7.1 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004 de 5 de marzo (TRLHL), establece que “De conformidad con lo dispuesto en el artículo 106.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, las entidades locales podrán delegar en la comunidad autónoma o en otras entidades locales en cuyo territorio estén integradas, las facultades de gestión, liquidación, inspección y recaudación tributarias que esta ley les atribuye. Asimismo, las entidades locales podrán delegar en la comunidad autónoma o en otras entidades locales en cuyo territorio estén integradas, las facultades de gestión, liquidación, inspección y recaudación de los restantes ingresos de Derecho público que les correspondan”.

II.- Dicho régimen de colaboración tributaria entre la Comunidad Autónoma y las Corporaciones Locales encuentra su reconocimiento expreso en el artículo 17.1 del TRLH, que dispone que “La gestión recaudatoria, en el ámbito competencial de la Comunidad Autónoma, será llevada a cabo exclusivamente por la Consejería de Economía y Hacienda que asumirá, de modo directo, las funciones de la gestión recaudatoria conducentes a la realización, en vía voluntaria y ejecutiva, de los créditos y derechos que constituyen el haber de la Hacienda Pública Regional o aquellos otros que le sean encargados, en régimen de concierto, por otras administraciones públicas, entidades o corporaciones”.

En el mismo sentido, el artículo 29.1 de la Ley 14/2012, de 27 de diciembre, de Medidas Tributarias, Administrativas y de Reorganización del Sector Público Regional, atribuye a la ATRM (organismo adscrito a la Consejería competente en materia de Hacienda) “la aplicación efectiva del sistema tributario autonómico y de aquellos recursos de otras administraciones y entes públicos cuya gestión se le encomiende por ley o por convenio”. Y el artículo 29.2.d) de dicha Ley, también en el mismo sentido, señala expresamente que corresponde a la ATRM “Ejercer las funciones de recaudación y, en su caso, de gestión, liquidación e inspección de los tributos y demás ingresos de derecho público titularidad de otras Administraciones Públicas o entes públicos que, mediante ley, convenio, delegación de competencias o encomienda de gestión, sean atribuidas a la Agencia Tributaria de la Región de Murcia”.

III.- Sobre la base de las referidas disposiciones, el Consejero competente en materia de Hacienda, en su condición de presidente de la ATRM (previa autorización del Consejo de Gobierno, según lo dispuesto en el artículo 22.18 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia -LPCG-), ha suscrito convenios de colaboración tributaria con muchas de las corporaciones locales de la Comunidad Autónoma. Y en virtud de dichos convenios, la ATRM asume, por delegación del correspondiente Ayuntamiento, entre otros ingresos de derecho público, la gestión, liquidación, inspección y recaudación tributaria del Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (IIVTNU).

Dichos convenios de colaboración tributaria establecen en su cláusula tercera, apartado 1.A), que la ATRM, para el ejercicio de las competencias delegadas, dispone de todas las facultades comprendidas en la legislación aplicable (en concordancia con lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 16.2 del TRLH) y, en todo caso, en materia de gestión tributaria e inspección, “h) La aprobación de modelos y sistemas normalizados de autoliquidaciones, declaraciones, comunicaciones, solicitudes o cualquier otro medio previsto en la normativa tributaria para los casos en que se produzca la tramitación masiva de las actuaciones y procedimientos tributarios, así como la determinación de los supuestos y condiciones en los que los obligados tributarios deberán presentar por medios telemáticos los mismos”.



Lo establecido en la referida cláusula tercera se ajusta a lo dispuesto en el artículo 98.3 de la LGT que señala que “La administración tributaria podrá aprobar modelos y sistemas normalizados de autoliquidaciones, declaraciones, comunicaciones, solicitudes o cualquier otro medio previsto en la normativa tributaria para los casos en que se produzca la tramitación masiva de las actuaciones y procedimientos tributarios. La Administración tributaria pondrá a disposición de los obligados tributarios los modelos mencionados en las condiciones que señale la normativa tributaria”.

IV.- Puede considerarse que el titular de la Consejería consultante tiene atribuida la competencia para aprobar la disposición reglamentaria objeto del presente Dictamen, de conformidad con las disposiciones recogidas en los apartados anteriores, en virtud de lo dispuesto en el artículo 9.g) del TRLH, que faculta al titular de la Consejería competente en materia de hacienda para “dictar las disposiciones y resoluciones que procedan en el ámbito de las materias propias de esta ley”, y en virtud de lo dispuesto en el artículo 38 de la LPCG (“los consejeros, en cuanto titulares de sus respectivos departamentos, tendrán las atribuciones que les asigne la legislación en materia de organización y régimen jurídico de la Administración regional, las normas de funcionamiento del Consejo de Gobierno o cualesquiera otras disposiciones, pudiendo ejercer la potestad reglamentaria cuando, por disposición de rango legal les esté expresamente atribuida o en las materias de ámbito interno de su departamento”) y en el artículo 52.1 de la misma Ley (“los consejeros podrán hacer uso de esta potestad cuando les esté específicamente atribuida por disposición de rango legal o en materias de ámbito organizativo interno de su departamento, sin que la misma pueda ser objeto de delegación, en ningún caso”).

V.- Finalmente, debe considerarse que la forma de Orden es adecuada para la norma objeto de Dictamen, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 25.4 de la Ley 7/2004, de 28 de diciembre, de Organización y Régimen Jurídico de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (LORJMU) (“adoptarán la forma de Orden de los Consejeros las disposiciones y resoluciones de los mismos en el ejercicio de sus competencias”), dado que la disposición proyectada es consecuencia del ejercicio de una competencia propia del titular de la Consejería en materia de Hacienda.

### **TERCERA.- Procedimiento de elaboración reglamentaria.**

I.-Con carácter general, la tramitación seguida para la elaboración del Proyecto sometido a consulta se adecúa a las normas que sobre el ejercicio de la potestad reglamentaria establece el artículo 53 de la LPCG, así como el Título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, sin que se aprecien carencias esenciales.

Como ya ha señalado este Consejo en ocasiones anteriores (por todos, Dictámenes 203/2008 y 282/2023), si bien el artículo 53 de la LPCG únicamente regula el procedimiento de elaboración de los reglamentos emanados del Consejo de Gobierno, la ausencia de normas específicas para el ejercicio de la potestad reglamentaria por parte de los Consejeros y la remisión que efectúa el artículo 16.2.d) de la LORJMU, en cuya virtud los Consejeros ejercen la potestad reglamentaria “en los términos previstos en la Ley del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia”, permiten aplicar las normas contenidas en el referido artículo 53 a la elaboración de las disposiciones de carácter general que aquéllos dicten.

II.-Para la elaboración de la MAIN se ha respetado lo dispuesto en la Guía Metodológica aprobada por Acuerdo de Consejo de Gobierno de 28 de julio de 2022, publicada en el BORM núm. 186 de 12 de agosto, habiendo contemplado en los distintos apartados de las tres sucesivas versiones la información requerida. Se justifica la elaboración de la MAIN abreviada de conformidad con lo dispuesto en la referida Guía Metodológica: “en aquellos

casos en los que se estime que de la propuesta normativa no se derivan impactos apreciables en ninguno de los ámbitos establecidos en esta guía, o estos no son significativos de tal forma que no corresponda la elaboración de una MAIN completa, se elaborará una MAIN abreviada con el contenido mínimo que se recoge en el apartado 3 de esta Guía”.

III.-Como ha quedado acreditado en el expediente, se practicó trámite audiencia de conformidad con lo dispuesto en el artículo 53.3 de la LPCG: “elaborado el texto de un proyecto de disposición general que afecte a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, el órgano directivo impulsor lo someterá al trámite de audiencia, bien directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley, que los agrupen o los representen y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición, en los términos que a continuación se exponen: a) Dicho trámite deberá concederse por un plazo no inferior a quince días,...”.

De conformidad con dicha disposición, como consta en el expediente, en el BORM núm. 217 de 19 de septiembre de 2023 se publicó Resolución del Director de la ATRM “para dar cumplimiento al trámite de audiencia e información pública del mencionado proyecto normativo dirigido a los interesados en general, abriendo a tal efecto un plazo de 15 días hábiles”, señalando que durante dicho período “cualquier persona, física o jurídica, interesada o afectada podrá presentar las alegaciones y observaciones que considere oportunas, por vía telemática, a través de la Sede Electrónica de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia”, y que a estos efectos “el referido proyecto normativo, así como la memoria de análisis de impacto normativo que lo acompaña, podrán consultarse en la página web del Portal de la Transparencia”. (A los referidos efectos, el Proyecto de Orden y la MAIN se publicaron en el Portal de la Transparencia en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 16.1 de la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, y en los apartados c) y d) del artículo 7 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno).

IV.-No consta que la iniciativa reglamentaria se haya sometido a la consulta pública previa regulada por el artículo 133.1 de la LPAC, sin que se haya motivado dicha omisión en la concurrencia de las únicas circunstancias que, de conformidad con la norma básica de procedimiento y tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo, permiten exceptuar el trámite y que se contienen en el primer párrafo del apartado 4 del referido artículo 133 (“en el caso de normas presupuestarias u organizativas... o cuando concurren razones graves de interés público”). La MAIN intermedia pretende justificar la no preceptividad de la consulta pública previa en las circunstancias previstas en el segundo párrafo del referido artículo 133.4 (“cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia”), y no puede desconocerse que dicho segundo párrafo fue declarado inconstitucional por la referida Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018.

Como ha señalado este Consejo Jurídico en ocasiones anteriores (entre otros, Dictámenes 5/2021, 103/2021 y 213/2024), nada dice el precepto básico acerca de las consecuencias jurídicas que cabe anudar a la omisión o inadecuada realización de dicho trámite preceptivo, lo que ha dado lugar a una intensa controversia doctrinal, de modo que hay autores que sostienen la nulidad de pleno derecho de la norma reglamentaria aprobada con este defecto formal; otros, en cambio, consideran que su ausencia no implica la nulidad absoluta de la norma finalmente aprobada, admitiendo su subsanación cuando se han sustanciado los trámites de audiencia e información pública.

Determinada jurisprudencia menor ya ha dado en calificar la omisión de este trámite participativo preceptivo, cuando no concurre ninguna de las causas de excepción al mismo previstas en la Ley, como una infracción de las normas del procedimiento de elaboración reglamentaria que comporta la nulidad de la disposición conforme a lo dispuesto en el artículo 47.2 de la LPAC; así, cabe citar las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Navarra

Hasta el momento no hay un pronunciamiento concluyente de la jurisprudencia del Tribunal Supremo acerca de la trascendencia de la omisión de este concreto trámite participativo y sobre las consecuencias que se produce en la validez de la norma aprobada con este defecto formal; como se pone de manifiesto en nuestro Dictamen 116/2024, “si bien, la Sentencia del Tribunal Supremo núm. 1462/2020, de 5 de noviembre, de su Sala de lo Contencioso-Administrativo, parecía apuntar una cierta irrelevancia de la omisión del trámite de consulta previa cuando, a pesar de ello, se ha posibilitado la participación de los eventuales interesados en el procedimiento de elaboración reglamentaria mediante otros trámites participativos de audiencia e información pública, como de hecho ha sucedido en el supuesto ahora sometido a consulta, lo cierto es que los términos en los que se pronuncia dicha Sala en la ya citada Sentencia 150/2024, apuntan a un mayor rigor en su exigencia”; dicha Sentencia 150/2024, de 31 de enero, afirma expresamente que “a la hora de examinar este debate, debemos adelantar, porque ninguna de las partes cuestiona, sino todo lo contrario, que la omisión de ese trámite, por su relevancia, comporta el vicio de nulidad invocado en la demanda”.

El hecho de que el artículo 133 de la LPAC no diga nada sobre las consecuencias jurídicas de la omisión del trámite de consulta pública previa, y el hecho de que no haya un pronunciamiento determinante del Tribunal Supremo, unido a que, como se ha dicho, en este caso se ha dado cumplimiento al trámite de audiencia e información pública de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 53.3 de la **LPCG**, llevan a este Consejo Jurídico a no calificar esta observación como esencial, sin perjuicio de advertir a la Consejería consultante acerca de los riesgos que la omisión del trámite conlleva para la validez de la futura norma.

V.-Como también ha quedado acreditado en el expediente, se remitió el Proyecto de Orden y la MAIN inicial, “para que, en un plazo de 10 días, se realicen las alegaciones y observaciones que se consideren oportunas”, a las Secretarías Generales de las distintas Consejerías. No consta que ninguna Consejería haya formulado alegación alguna.

Asimismo, como ha quedado acreditado en el expediente, se solicitó informe al Consejo Regional de Cooperación Local, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3.1.a) de la Ley 9/1994, de 30 de diciembre, por la que se crea dicho Consejo, que le otorga la competencia para la emisión de informes sobre “los anteproyectos de ley y los proyectos de reglamentos reguladores de los distintos sectores de la acción pública de la Administración regional que afecten al ámbito de competencias de la Administración local”. El Consejo Regional de Cooperación Local informó favorablemente el Proyecto de Orden.

VI.-La MAIN pone de manifiesto que el Proyecto de Orden no afecta al Presupuesto de la ATRM, careciendo de impacto presupuestario adicional. Señala expresamente que el Proyecto no genera impacto en el déficit público, ni implica cofinanciación comunitaria; y que los gastos estimados serán atendibles con los créditos ya consignados en el presupuesto, sin que exista previsión de nuevos recursos materiales y humanos, por lo que no se procede a la valoración de su coste. A la vista de dicha información, no es necesario recabar el informe al que se refiere el apartado tercero de la disposición adicional primera del TRLH.

Por otra parte, como también señala la MAIN, dado que el contenido del Proyecto no incluye ningún tipo de medida que pueda atentar contra la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, debe considerarse que el Proyecto tiene un impacto de género nulo.

También en relación con los impactos de la nueva norma, indica la MAIN que el artículo 42 de la Ley 8/2016, de 27 de mayo, de igualdad social de lesbianas, gais, bisexuales, transexuales, transgénero e intersexuales, y de políticas públicas contra la discriminación por orientación sexual e identidad de género en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, dispone que las administraciones públicas de la Región de Murcia incorporarán la evaluación de impacto sobre orientación sexual e identidad de género en el desarrollo de sus competencias, para garantizar la integración del principio de igualdad y no discriminación de las personas LGBTI. Y en este caso, teniendo en cuenta el contenido y objeto del Proyecto de Orden, es evidente que no se establece discriminación por razón de orientación sexual, identidad y expresión de género.

Finalmente, también en relación con los impactos de la norma que se proyecta, la MAIN señala que el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor (tras su reforma por la Ley 26/2015, de 28 de julio, por la que se modifica el sistema de protección a la infancia y a la adolescencia en los procedimientos de elaboración de disposiciones generales), establece que las memorias del análisis de impacto normativo que deben acompañar a los proyectos de reglamentos incluirán el impacto de la normativa en la infancia y la adolescencia. Y, en el mismo sentido, señala que la disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas (tras su modificación por la referida Ley 26/2015) dispone que las memorias del análisis de impacto normativo que deben acompañar a los proyectos de reglamentos incluirán el impacto de la normativa en la familia. Y en el presente caso, teniendo en cuenta el contenido y objeto del Proyecto de Orden, es evidente que la regulación normativa que se propone no tendrá repercusiones ni sobre la infancia y la adolescencia ni sobre la familia.

VII.-Para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 53.2 de la LPCG (“a lo largo del proceso de elaboración del proyecto deberán recabarse el informe jurídico de la Vicesecretaría de la Consejería proponente...”), convendría que el informe del Servicio Jurídico de la Secretaría General de la Consejería de Economía, Hacienda, Fondos Europeos y Transformación Digital estuviera visado por el titular de la Vicesecretaría. (Como pone de manifiesto nuestro Dictamen 149/2007, “el informe... emitido por el Servicio Jurídico -unidad administrativa dependiente de la Vicesecretaría- y visado por el titular de la Vicesecretaría, puede tenerse como suficiente para entender cumplimentado este trámite”).

#### **CUARTA.- Estructura del proyecto. Contenido y observaciones.**

La Orden proyectada se estructura del siguiente modo: título de la disposición, preámbulo, cinco artículos, dos disposiciones finales y cuatro anexos (que recogen los cuatro modelos tributarios que se aprueban).

I.-El título de la disposición (“Orden de la Consejería de... por la que se aprueban los modelos de autoliquidación, declaración, comunicación y solicitud de prórroga del plazo para la presentación de la declaración del Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana”) se ajusta a la directriz 7 de las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por Acuerdo de Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 (DTN), que señala que el nombre de la disposición “deberá reflejar con exactitud y precisión la materia regulada, de modo que permita hacerse una idea de su contenido y diferenciarlo del de cualquier otra disposición”.

II.-El preámbulo, de conformidad con la directriz 12 de las DTN, cumple la función de indicar el objeto y finalidad de la norma, así como de describir su contenido. Como ha puesto de manifiesto reiteradamente este Consejo Jurídico (entre otros, Dictamen 298/2022), “de conformidad con el artículo 129.1 LPACAP, en la parte expositiva del proyecto habrá de quedar suficientemente justificada su adecuación a los principios de buena regulación que



en dicho precepto se enumeran. Debe señalarse que la STC 55/2018 ha precisado que <<los artículos 129 y 130.2 no resultan aplicables al ejercicio de la iniciativa legislativa por parte de los gobiernos autonómicos. En consecuencia, a la vista de la STC 91/2017, FJ 6, ha de entenderse que son bases del régimen jurídico de las administraciones públicas (art. 149.1.18 CE) relativas a la elaboración de reglamentos”; recogiendo dichos principios en esta parte del Proyecto.

III.-El artículo 1 determina que la Orden tiene como objeto la aprobación de los cuatro modelos tributarios que figuran como anexos: “L01 Autoliquidación”, “L02 Declaración”, “L03 Comunicación de transmisión” y “L04 Solicitud de prórroga del plazo en operaciones mortis causa para presentar la declaración”.

El artículo 2 establece que los referidos modelos contendrán los hechos, actos o negocios jurídicos que pongan de manifiesto la realización del hecho imponible, así como los supuestos de no sujeción al impuesto, que dispongan, de conformidad con la normativa del Impuesto, las Ordenanzas Fiscales de los Ayuntamientos que hayan delegado en la ATRM la gestión tributaria.

El artículo 3 señala que la Orden será de aplicación a las personas físicas, jurídicas y entidades a que se refiere el artículo 35.4 de la LGT que, de conformidad con lo dispuesto en la respectiva Ordenanza Fiscal y en el artículo 106 de la LHL, estén obligadas a presentar la correspondiente autoliquidación, declaración o comunicación del impuesto, o que voluntariamente soliciten la prórroga del plazo para presentar la autoliquidación o declaración. Asimismo, señala dicho artículo que se presentará un modelo por cada sujeto pasivo y bien inmueble.

El artículo 4 dispone que la presentación de los modelos deberá realizarse presencialmente, en cualquiera de las Oficinas de Atención Integral al Contribuyente de la ATRM o, por medios electrónicos, a través de la Sede Electrónica de la Administración Pública de la CARM. Y añade que deberán cumplimentar y presentar los modelos a través de la Sede Electrónica los colaboradores sociales que se hayan adherido a los Convenios de Colaboración social suscritos con la ATRM, así como otros profesionales, personas físicas o jurídicas obligados a relacionarse electrónicamente con la Administración.

El artículo 5 determina que los modelos deberán presentarse con la documentación acreditativa del hecho imponible: documento público, judicial o administrativo que acredite la transmisión de la propiedad o la constitución o transmisión de cualquier derecho real de goce limitativo del dominio; o, en caso de actos por causa de muerte que no se hubieran elevado a público, documento privado que recoja el caudal relicto del fallecido, así como certificado de defunción, testamento, resguardo del modelo 650 presentado a efectos del Impuesto de Sucesiones y Donaciones y títulos de adquisición por el causante de los inmuebles incluidos en la herencia.

Asimismo, el artículo 5 determina que, en caso de que se declare la no sujeción al impuesto por inexistencia de incremento de valor del terreno o se solicite la aplicación del método de cálculo más ventajoso, deberá presentarse el título que documente la transmisión onerosa o declaración del Impuesto de Sucesiones y Donaciones, en caso de transmisiones lucrativas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 104.5 de la LHL.

IV.-La disposición final primera “faculta al titular de la Dirección de la Agencia Tributaria de la Región de Murcia para dictar las resoluciones que se precisen para la ejecución de la presente Orden”. En la primera versión del proyecto y en la MAIN inicial, la disposición “habilita al titular de la Dirección de la ATRM para modificar los modelos mediante Resolución”; dicha redacción se cambia a partir de la versión intermedia, sin que la

modificación aparezca motivada en el expediente. Este Consejo Jurídico considera acertada la redacción finalmente adoptada, dado que, como se ha puesto de manifiesto reiteradamente, “la Orden no podría atribuir a la Dirección de la ATRM la facultad de dictar resoluciones para el desarrollo reglamentario de la misma, dado que eso supondría sobrepasar los límites de la potestad reglamentaria atribuida al Consejero” (Dictamen 375/23). La disposición se ajusta a lo previsto en la directriz 42 d e las DTN.

La disposición final segunda señala que la Orden entrará en vigor “a los veinte días de su publicación en el Boletín Oficial de la Región de Murcia”. En la primera versión del proyecto y en la MAIN inicial dicha disposición establece como entrada en vigor “el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Región de Murcia”; esta redacción también se cambia a partir de la versión intermedia, sin que tampoco la modificación aparezca motivada en el expediente. Este Consejo Jurídico considera acertada la redacción finalmente adoptada, dado que se ajusta a lo establecido con carácter general en el artículo 52.5 de la LPCG y a lo previsto en la directriz 42 de las DTN, fijando una “vacatio legis” que permite el conocimiento material de la norma y la adopción de las medidas necesarias para su aplicación.

V.-Los anexos se deberían numerar, de conformidad con lo señalado en la directriz 44 de las DTN, incluyendo cada uno de los modelos tributarios en cada uno de los cuatro anexos. Y, respecto a los modelos que se aprueban, este Consejo Jurídico considera que se ajustan a la regulación contenida en la subsección 6ª (“Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos”), de la sección 3ª del capítulo II de la LHL y, en particular, a lo dispuesto en su artículo 110 (“gestión tributaria del impuesto”). No obstante, en relación con el modelo L03 “Comunicación de transmisión a efectos del Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana”, debería quedar justificada en el expediente la inclusión de la “orden de domiciliación bancaria” por la que “el ordenante autoriza al acreedor para adeudar en su cuenta los recibos de IBI”.

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

## **CONCLUSIONES**

**PRIMERA.-** El Consejero competente en materia de Hacienda ostenta habilitación suficiente para aprobar el Proyecto sometido a consulta, que es conforme con el ordenamiento jurídico. El rango normativo de Orden es el adecuado, dada la existencia de una específica habilitación legal.

**SEGUNDA.-** El procedimiento de elaboración reglamentaria se ha ajustado a sus normas reguladoras. Debiendo tenerse en cuenta, no obstante, lo señalado en los apartados IV y VII de la consideración tercera.

**TERCERA.-** Las observaciones sobre el contenido del Proyecto recogidas en el apartado V de la consideración cuarta, de incorporarse al texto, redundarían en su mejora técnica.

No obstante, V.E. resolverá.

