



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

ANTECEDENTES

PRIMERO.- El 7 de julio de 2008, la Dirección General de Tributos remitió a la Secretaría General de la Consejería de Hacienda y Administración Pública el Anteproyecto de Ley de Medidas Tributarias para el año 2009, acompañado de una memoria justificativa, otra económica, y de un informe del Servicio Jurídico Tributario de dicha Dirección General, que incluye una valoración sobre el impacto por razón de género de las medidas propuestas.

SEGUNDO.- Agregando a dicho Anteproyecto las propuestas formuladas por la Dirección General de Patrimonio (que incluye valoración de impacto por razón de género), por la Dirección General de Presupuestos y Finanzas, y por la Intervención General (salvo la relativa a la integración excepcional durante 2009 de funcionarios del Cuerpo Superior de Administradores en el de Interventores y Auditores), se elaboró un nuevo texto al que se unió una nueva memoria, fechada el 23 de julio de 2008 (que no explica la omisión de la propuesta formulada por la Intervención General sobre la integración en el Cuerpo de Interventores y Auditores), y los informes del Servicio Jurídico de la Consejería y el de la Vicesecretaría; el nuevo texto fue conocido por la Comisión de Secretarios Generales y elevado por ésta al Consejo de Gobierno, que acordó someterlo a los informes del Consejo Regional de Cooperación Local, del Consejo Económico y Social de la Región de Murcia, y de la Comisión Mixta de Coordinación de la Gestión Tributaria, además del Dictamen del Consejo Jurídico de la Región de Murcia.

TERCERO.- En sesión de 22 de septiembre de 2008, el Consejo Regional de Cooperación Local informó favorablemente el Anteproyecto, en cuanto a la modificación urgente de la Ley 3/1992, de 30 de julio, de Patrimonio de la Comunidad Autónoma.

CUARTO.- El Consejo Económico y Social emitió su Dictamen el 23 de septiembre de 2008; tras analizar el contenido del Anteproyecto concluye, en síntesis, lo siguiente:

- Recoge contenidos no tributarios, lo cual es una práctica criticable y contraria a la seguridad jurídica.
- La memoria económica es mejorable, y falta información sobre la gestión de los tributos cedidos.
- Valora negativamente el artículo 1, que rebaja los tipos autonómicos del IRPF, por ser una reducción escasa e incapaz de incidir en la reactivación económica, lo que no compensa la notable pérdida de recaudación que supone para la Hacienda Regional.
- Valora positivamente la deflactación de las bases liquidables en la tarifa del impuesto sobre casinos.
- Considera justificadas las modificaciones que afectan a las tasas y también las relativas a los impuestos medio ambientales, si bien en cuanto a éstos no comparte que su recaudación pueda destinarse a la mejora y dotación de medios materiales, personales, e infraestructuras de la Consejería de Medio Ambiente.
- Valora positivamente las denominadas medidas administrativas, si bien considera que el Anteproyecto no es el instrumento adecuado para incluirlas.

La Dirección General de Tributos, en informe de 23 de septiembre de 2008, no consideró

adecuadas las modificaciones propuestas.

Tras ello, elaborados el índice de documentos y el extracto de secretaría, fue solicitado el Dictamen al Consejo Jurídico, en cuyo registro tuvo entrada la consulta el 26 de septiembre de 2008.

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. En cuanto al procedimiento seguido, aunque se han instruido los trámites procedimentales básicos establecidos por la Ley 6/2004 para el ejercicio de la iniciativa legislativa, no consta que se haya dado cumplimiento a la prescripción del 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, según la cual la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia debe remitir 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. Asimismo, carecen de valoración de impacto por razón de género las modificaciones normativas propuestas por la Intervención General y por la Dirección General de Presupuestos y Finanzas.

II. El Anteproyecto se compone de 3 Títulos, 1 Disposición transitoria, 1 derogatoria y 1 final. El Título I, dedicado a los Tributos Cedidos, está integrado por 3 Capítulos, dedicado el primero a normas referentes a la escala autonómica del IRPF (art.1), el segundo a la tasa fiscal sobre juegos de suerte, envite o azar (art. 2), y el tercero a normas de gestión (arts. 3 y 4). El Título II, relativo a los Tributos propios, se compone de un Capítulo I, Impuestos medioambientales, compuesto de un solo precepto, el artículo 5, por el que se modifican diversas normas referentes a tales tributos; y un Capítulo II, relativo a las tasas regionales, que introduce hasta 7 modificaciones al Decreto Legislativo 1/2004, de 9 de julio. El Título III se denomina "medidas administrativas" y se compone de 3 artículos dedicados a modificar la Ley 7/2005, de 18 de noviembre, de subvenciones (art. 7), la Ley 3/1992, de 30 de julio, de Patrimonio de la Comunidad Autónoma, y la Ley 3/1998, de 1 de julio, de Cajas de Ahorros de la Región de Murcia. La Disposición transitoria se refiere a los tributos ambientales; la Disposición derogatoria produce dicho efecto respecto al artículo 12 de la Ley 11/1998, de 28 de diciembre; y la final se refiere a la entrada en vigor, que será el 1 de enero de 2009.

III. En el Dictamen 150/2007 este Consejo Jurídico, sintetizando la doctrina y jurisprudencia sobre el asunto, manifestó que *"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, excepto en lo que se refiere a la modificación de la Ley 3/1998, de 1 de julio, de Cajas de Ahorros de la Región de Murcia, norma cuyo contenido no guarda relación, ni tan siquiera indirecta, con el régimen de los derechos y obligaciones de la hacienda regional.

Esta última afirmación se basa en el carácter de la norma que se quiere modificar y en la doctrina constitucional recaída al respecto. La intervención pública autonómica sobre la composición de los órganos de estas singulares instituciones financieras se realiza a través de la Ley 3/1998, de 1 de julio, de Cajas de Ahorros de la Región de Murcia, complementaria de la estatal Ley 31/1985, de 2 agosto, de Órganos Rectores de Cajas de Ahorros, que han de ser interpretadas desde la doctrina constitucional, en particular la recogida en las sentencias números 48 y 49/88, de 22 de marzo. Según todo ello, puede afirmarse que la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, en la medida en que ha asumido competencias sobre "cajas de ahorros" (artículo 10.Uno, 32 del Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia, EA) puede regular el régimen jurídico de las cajas y sus aspectos organizativos. Incluso, las normas autonómicas pueden determinar supuestos de cese de los miembros del Consejo de administración, "siempre que éstos resultaren justificados teniendo en cuenta el interés de las Cajas y no afecten a los principios de representatividad e independencia de los órganos y de sus miembros" (sentencia 48/88). Por tanto, esta competencia material tiende a propiciar una actividad de vigilancia e inspección en torno a la composición de los órganos de gobierno de unas entidades de carácter privado que se encuentran, en este aspecto, bajo la sujeción de la Comunidad Autónoma, y en nada se relaciona con la actividad hacendística regional ni con la actividad financiera en general, ya que la composición de los órganos rectores no influye en la actividad crediticia de estas entidades y, por tanto, los preceptos que se modifican no influyen en la economía regional. En consecuencia, resulta ser un contenido impropio de la Ley de acompañamiento del presupuesto, y que ni siquiera encaja en el Título III del Anteproyecto, denominado "Medidas administrativas".

De acuerdo con lo expuesto, ese contenido del Anteproyecto debiera ser escindido para ser tramitado como una propuesta normativa diferente, dando audiencia a las entidades interesadas.

TERCERA.- Cobertura competencial de las normas proyectadas.

I. Las normas relativas a los tributos cedidos por el Estado se amparan en el artículo 43.1,b) EA y en la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, que 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, conclusión general que, sin embargo, es extensible con matizaciones al artículo 4, porque tiende a difuminar uno de los medios de comprobación de valores a que se refiere la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (LGT) y, además, por establecer los requisitos de suficiencia de la motivación, finalidad que también intenta el artículo 3. Uno, párrafo final.

II. El artículo 4 del Proyecto establece que las comprobaciones de valor a través del dictamen de peritos de la Administración *"podrán tomar como referencia, a los efectos de la motivación suficiente, los valores contenidos en los registros oficiales de carácter fiscal o los precios medios de mercado (...)"*. Aunque según la memoria el precepto desarrolla el artículo 134 LGT (práctica de la comprobación de valores), su análisis ha de partir del artículo 57 LGT, el cual enuncia los distintos medios de los que puede valerse la Administración tributaria para comprobar el valor de las bases imposibles declaradas, entre los que se encuentran *la estimación por referencia a los valores que figuren en registros de carácter fiscal* (apartado 1, b), *los precios medios en el mercado* (apartado 1, c) y *el dictamen de peritos de la*

Administración (apartado 1, e). La norma proyectada es, en este aspecto, innecesaria, ya que reproduce lo que establece la LGT, pero, además, parece propiciar una determinada forma de aplicación del precepto estatal que revela una confusión de distintos medios de valoración, y puede permitir la desaparición material del dictamen de peritos de la Administración, aunque formalmente se siga manteniendo. La cuestión a considerar es si una alteración de la LGT que eliminara alguno de los medios de comprobación de valores sería constitucionalmente posible, interrogante que ha de tener una respuesta negativa, dadas la posición en el ordenamiento de la LGT y las facultades normativas que en esta materia tiene la Comunidad Autónoma.

Según la Ley 21/2001, ya citada, las competencias normativas sobre los tributos cedidos (ITP y AJD, e ISD) corresponden al Estado (art.19), ciñéndose la competencia de la Comunidad Autónoma a aspectos de gestión y liquidación (arts. 40.2 y 41.2). Aunque, como se ha advertido, el Anteproyecto considera que actúa en desarrollo del artículo 134 LGT, relativo al procedimiento de la comprobación de valores, su contenido, sin embargo, no es procedimental, ya que carece de la alteridad y dinámica propia de las normas procedimentales, en el sentido clásico de cauce formal de la actuación administrativa. Su contenido, más bien, incide directamente en la conformación del acto de comprobación de valor, afectando, pues, al artículo 57 LGT. Éste no forma parte de la regulación del procedimiento, sino que es una norma reguladora de la institución del tributo, de ahí que su ubicación sistemática en la LGT sea el Título II (Los tributos), Capítulo III (Elementos de cuantificación de la obligación tributaria).

El artículo 1.1 LGT, relativo a su objeto y ámbito de aplicación, señala que *"esta Ley establece los principios y las normas jurídicas generales del sistema tributario español y será de aplicación a todas las Administraciones tributarias en virtud y con el alcance que se deriva del artículo 149.1.1ª, 8ª, 14ª y 18ª de la Constitución"*.

El precepto aborda, pues, el trascendente tema de la aplicación de la LGT a las Administraciones autonómicas, sentando el principio general de aplicación a todas las Administraciones territoriales, consecuencia lógica de su vocación de código tributario. Como dice el Consejo de Estado, en el caso de los tributos cedidos el artículo 19 de la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, establece expresamente la aplicación de la normativa estatal (Dictamen 1403/2003, de 23 de mayo).

Así pues, los preceptos de la Ley General Tributaria, en la medida en que recogen los principios y las normas generales del sistema tributario español, así como la adaptación del procedimiento administrativo común al ámbito tributario, son de aplicación a todas las Administraciones tributarias. Algunos son de aplicación directa para todas las Comunidades Autónomas y ni siquiera admiten un desarrollo normativo complementario por parte de éstas, y los que lo admiten será dentro del campo que permitan los títulos competenciales antes reseñados, con distinto alcance cada uno de ellos. Así, hay cuestiones que claramente han de ser aplicables por igual a todas las Administraciones territoriales, siendo una de ellas los medios de valoración, conclusión congruente, además, con el último párrafo del artículo 19.1 de la Ley 21/2001, según el cual *"la terminología y conceptos de las normas que dicten las Comunidades Autónomas se adecuarán a la Ley General Tributaria"*

Así pues, el precepto no cumple función alguna en el ordenamiento, dada su falta de carácter innovativo y su posible sentido contrario al reparto de competencias.

III. El artículo 3 y el 4 coinciden en querer establecer normativamente los requisitos de suficiencia de la motivación que los funcionarios competentes incluyan en el acto de comprobación de valores, introduciéndose el Proyecto en uno de los campos de la aplicación de los impuestos inmobiliarios que más conflictividad administrativa y judicial genera. La motivación es un requisito de los actos administrativos en general (art. 54 LPAC) y de los tributarios en particular, disponiendo al respecto el artículo 103.3 LGT lo siguiente: *"Los actos*

(...) de comprobación de valor (...) serán motivados con referencia sucinta a los hechos y fundamentos de derecho".

Desde la perspectiva doctrinal es un requisito de fondo de los actos que tiene alcance constitucional, como expresa, entre otras, la STS de 25 de julio de 2006, Sala Tercera: "La exigencia de motivación de los actos administrativos constituye una constante de nuestro ordenamiento jurídico y así lo proclama el art. 54 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (antes, art. 43 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958), teniendo por finalidad la de que el interesado conozca los motivos que conducen a la resolución de la Administración, con el fin, en su caso, de poder rebatirlos en la forma procedimental regulada al efecto. Motivación que, a su vez, es consecuencia de los principios de seguridad jurídica y de interdicción de la arbitrariedad enunciados por el apartado 3 del art. 9 de la Constitución (CE) y que también, desde otra perspectiva, puede considerarse como una exigencia constitucional impuesta no sólo por el art. 24.2 CE sino también por el art. 103 (principio de legalidad en la actuación administrativa). Por su parte, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, proclamada por el Consejo Europeo de Niza de 8/10 de diciembre de 2000 incluye dentro de su artículo 41, dedicado al "Derecho a una buena Administración", entre otros particulares, "la obligación que incumbe a la Administración de motivar sus decisiones". En el ámbito de la comprobación de valores es abundante la jurisprudencia recaída al respecto, coincidiendo en estimar, respecto al dictamen de peritos de la Administración, que no son válidos los informes genéricos o indeterminados; que la ambigüedad o imprecisión hacen ineficaz la comprobación de valores; y que la valoración ha de contener los criterios y elementos concretos que la justifican. No es motivación suficiente la referencia genérica a los valores de mercado, ni siquiera en el caso de las empresas inmobiliarias. Además, las valoraciones practicadas han de ser razonadas, expresando los criterios tenidos en cuenta para realizarlas y cuantas circunstancias concurren que tengan influencia actual o futura en la valoración del bien. No basta, por tanto, para cumplir el mandato legal la mera enunciación o exposición de los criterios o coeficientes aplicables, pues tal actuación tan sólo ha de tener el valor de una mera opinión.

Los preceptos proyectados, pues, no admitirían una interpretación tendente a la disminución de garantías de los contribuyentes, por lo que sólo podrían estimarse como una ampliación de los elementos conforme a los cuales el perito de la Administración y los funcionarios pueden motivar la comprobación de valor de los inmuebles (habilitación innecesaria, por otra parte), circunstancia que, de mantenerse el precepto, debiera constar en su redacción mediante la oportuna salvaguarda (introduciendo, por ejemplo el siguiente inciso en el artículo 4: ... podrán tomar como referencia a efectos de motivación suficiente, *además de cuantos otros criterios resulten procedentes*,...; igual inciso como final del último párrafo del artículo 3, Uno).

CUARTA.- Observaciones particulares.

I. Artículo 5, Cinco. Exención del impuesto de vertidos.

En el Dictamen 150/2007, ya citado, expresó el Consejo Jurídico, y ahora reitera, que 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 cuatro años consecutivos. Ya se dejó de aplicar el impuesto mediante la Disposición transitoria cuarta de la Ley 9/2005, la adicional primera de la Ley 12/2006, de 27 de diciembre, y la también adicional primera de la Ley 11/2007, de 27 de diciembre.

II. Artículo 8. Modificación de la Ley 3/1992, de 30 de julio, de Patrimonio de la Comunidad Autónoma.

El precepto introduce en la legislación patrimonial autonómica la figura de la mutación demanial externa o subjetiva. En doctrina se admite que las relaciones intersubjetivas entre entidades administrativas den lugar a una mutación demanial externa, la cual no entra en pugna con la regla de inalienabilidad, que sólo sustrae aquellos bienes del tráfico jurídico privado, pero no excluye las transmisiones en la esfera del Derecho Público si hay un interés jurídico prevalente o más intenso a tutelar. Es necesario, sin embargo, que tal mutación tenga respaldo en una norma legal de rango suficiente, y que se garantice la aplicabilidad del régimen de dominio público. En definitiva, se altera el destino que originó la primitiva afectación, pero el bien conserva el carácter demanial que antes tenía, es decir, el carácter servicial a una función pública.

La Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, recoge la figura en el artículo 71.4, sin carácter básico, admitiendo que el Estado la practique con las comunidades autónomas siempre que la normativa de éstas lo permita. Ello, unido a que la competencia se recoge en el artículo 41.2 del EA, hace posible afirmar que la propuesta es viable. Ahora bien, una mayor congruencia con el conjunto de la Ley 3/1992 exigiría tener en cuenta que, sin perjuicio de la competencia de la Comunidad Autónoma para regular aspectos sobre el patrimonio de los entes locales (derivada del artículo 11.9 EA), el objeto de la Ley que se modifica es regular el patrimonio de la Comunidad Autónoma, y no el de otras administraciones públicas, por lo que, tal vez, la regulación que afecta exclusivamente a las corporaciones locales resultaría mejor ubicada en el seno de la Ley de Régimen Local. Se completaría el precepto con más rigor si se delimitase claramente la competencia para resolver sobre la mutación demanial, tanto en sentido activo como pasivo, competencia que debe residenciarse en el Consejo de Gobierno, en congruencia con lo dispuesto por los artículos 26.1,b) y 29.2 de la citada Ley 3/1992.

III. Finalmente, el texto debiera someterse a un repaso de la ubicación en los textos reformados de las modificaciones que se pretende introducir. Así por ejemplo, en el artículo 2, Uno, que debe decir: *"Se modifica el artículo 4, Uno, apartado 2..."*

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

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El Anteproyecto sometido a consulta responde a los contenidos propios de su carácter, excepto en lo que se refiere a la modificación de la Ley 3/1998, de 1 de julio, de Cajas de Ahorros de la Región de Murcia.

SEGUNDA.- La Comunidad Autónoma tiene competencia para aprobar un Anteproyecto como el presente, aunque la redacción de los artículos 3 y 4 debe reconsiderarse en el sentido indicado en la Consideración Tercera.

TERCERA.- Las restantes observaciones, de ser tenidas en cuenta, mejorarían la norma proyectada.

No obstante, V.E. resolverá.