



## ANTECEDENTES

**PRIMERO.**- El 24 de junio de 2002 la Dirección General de Tributos (Consejería de Economía y Hacienda) emitió la Memoria justificativa del Anteproyecto de referencia, acompañando a la misma los estudios de costes relativos a las tasas reguladas en el texto que se propone; el día siguiente, el Servicio Jurídico de la Consejería informó favorablemente el Anteproyecto.

**SEGUNDO.**- El Secretario General de la Consejería informó el Anteproyecto el día 26 de junio de 2002, tras lo cual fue elevado el expediente al Consejo de Gobierno que, en sesión de 28 de junio de 2002, acordó someterlo al Consejo Económico y Social, a la Comisión Mixta de Coordinación de la Gestión Tributaria y a este Consejo Jurídico. El primero emitió su Dictamen en sesión celebrada el día 18 de septiembre de 2002, expresando en sus conclusiones acuerdos y discrepancias con el Anteproyecto, estas últimas referidas a aspectos formales y, especialmente, al tipo de gravamen en el impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, a la comprobación de valores y a la creación de la tasa por prestación de servicios administrativos en materia de radiodifusión. La Comisión Mixta citada no ha emitido el informe que le fue requerido.

**TERCERO.**- Una vez recogidas en el Anteproyecto algunas de las observaciones formuladas por el Consejo Económico y Social, fue reelaborada la Memoria justificativa; emitido nuevo informe por la Dirección General de Tributos, el 24 de septiembre de 2002, fue solicitado el Dictamen de este Consejo Jurídico, en el que tuvo entrada el escrito de consulta el día 25 de iguales mes y año.

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.

Es común aceptar 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; tal afirmación no significa desplazar la necesidad de respetar, también, los particulares requerimientos que puedan derivarse de la citada legislación regional.

Desde tal perspectiva, el expediente que acompaña a la solicitud de consulta es 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. Consta también que se ha solicitado el informe de

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. 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. Sí debe señalarse que no consta 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.

No obstante a este general beneplácito que sobre el expediente pesen ciertas carencias, dado que las innovaciones que el Anteproyecto introduce tienen incidencia presupuestaria en cuanto se refieren a regímenes impositivos. Las previsiones de la Consejería consultante en cuanto a la aplicación del texto legal y sus consecuencias recaudatorias no se han trasladado a la memoria económica, tal como exige el artículo 22 LG. Igual que en otras ocasiones, estima el Consejo Jurídico que un dato de esa naturaleza debe darse a conocer al Consejo de Gobierno y a la Asamblea, 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

## 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.

## **TERCERA.- Sobre modificaciones del régimen de tributos cedidos.**

Los 6 primeros artículos del Anteproyecto se dedican a modificar el régimen de algunos tributos cedidos, incidiendo en regulaciones que se alteran casi anualmente, como las deducciones al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (arts.1 y 2), y en otras que también suelen ser modificadas con frecuencia, como las correspondientes al Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITP y AJD, arts. 3 y 4) y a la imposición sobre el juego (art.5). Un artículo, el 6, contiene a lo largo de sus 4 apartados normas de gestión tributaria referidas a la comprobación de valores, los acuerdos previos de valoración de bienes,

el lugar de presentación de las declaraciones y el cumplimiento de ciertas obligaciones a cargo de los Notarios.

## I. Modificaciones al Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (arts. 3 y 4).

A través de los artículos citados se pretende modificar el régimen de tributación de los documentos notariales y, complementariamente, el tipo de gravamen de determinadas operaciones inmobiliarias reflejadas en los mismos. Partiendo de la opción impositiva que prevé el artículo 20.dos de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto del Valor Añadido (Ley 37/1992), la legislación regional pretende incidir en ella a través de una doble medida: a) incrementando del 0,5 al 1,5 por ciento el tipo de gravamen de los documentos notariales que recojan las operaciones de quienes, actuando en el ejercicio de una actividad empresarial o profesional, se inclinen por la opción que permite la Ley 37/1992; y b) reduciendo del 7 al 3 por ciento el tipo impositivo aplicable a las operaciones inmobiliarias de los sujetos de una actividad empresarial o profesional que no opten por tributar en el IVA, como les permite la Ley 37/1992. Mediante este entramado normativo se busca probablemente incrementar los ingresos regionales por el concepto impositivo citado, consiguiendo, según la Memoria y la propia Exposición de Motivos, desincentivar "conductas fraudulentas" -amparadas en la legislación del IVA- consistentes en altas ficticias en actividades empresariales únicamente para la operación de transmisión del bien inmueble y posterior e inmediata baja en tales actividades empresariales. Argumenta la Memoria que tal medida, al adoptarse estrictamente respecto al contribuyente de ITP y AJD, afecta únicamente al tributo cedido y no al IVA, con el que necesariamente ha de tener alguna incidencia dada la interrelación normativa existente entre ambos tributos indirectos.

El Consejo Económico y Social (CES) rechaza la medida por considerar que carece de la suficiente justificación y valoración económica y porque, además, supondrá el encarecimiento de la vivienda. Indica tal órgano consultivo que para valorar el contenido de los preceptos comentados hubiese sido necesario que el expediente aportara estudios sobre su impacto económico, conociendo, según datos de anualidades anteriores, el número de operaciones susceptibles de acogerse a la norma y el montante económico que podría suponer para la Administración regional. Añade en su informe que las conductas calificadas en la Memoria como fraudulentas son plenamente legales y amparadas por la Ley del IVA, y, finalmente, que suscita serias dudas "que sea un uso correcto de la creciente autonomía financiera autonómica (...) legislar para "desviar" los flujos normales de recaudación entre las diferentes Administraciones territoriales".

La Consejería de Economía y Hacienda, a través de la Dirección General de Tributos (observaciones de 24 de septiembre de 2002), insiste en la defensa de la iniciativa discrepando de la valoración expuesta por el CES, discrepancia que no apoya en nueva argumentación. Para un análisis jurídico de la normativa que el Anteproyecto recoge en sus artículos 3 y 4 hemos de partir de lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía en relación con la LOFCA y la legislación sobre el alcance de las competencias que las Comunidades Autónomas pueden introducir respecto a los tributos cedidos. Así el artículo 2.2 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, establece que "...conforme a lo previsto en el artículo 19.2 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, se atribuye a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia la facultad de dictar para sí normas legislativas en los casos y condiciones previstos en 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".

La precitada Ley 21/2001, después de determinar la normativa aplicable a los tributos cedidos (art. 19) y el alcance de la cesión en el ITP y AJD (art.25), señala en el artículo 41 el alcance de las competencias normativas respecto al citado impuesto, las cuales comprenden, entre otras, la regulación de los tipos de gravamen de las Transmisiones Patrimoniales Onerosas de inmuebles, y de los correspondientes a los documentos notariales en la modalidad de Actos Jurídicos Documentados.

Con arreglo a ello, la regulación que se propone encaja, formalmente, en el marco competencial en que deben desarrollarse las actuaciones autonómicas, ya que tal regulación se produce en sede normativa adecuada, sin extralimitación aparente respecto al sistema de distribución de competencias, siendo ésta la argumentación jurídica que sustenta las medidas. Sin minusvalorar dicha argumentación, no puede obviarse que el flanco débil de la normativa proyectada se encuentra, también, en la nueva regulación del sistema de financiación que, a través de la Ley Orgánica 7/2001, de 27 de diciembre, introdujo en el artículo 2, apartado 1, letra e) LOFCA: el principio de lealtad institucional, como expresión positiva de la construcción elaborada por el Tribunal Constitucional. Dicho principio impide que las Comunidades Autónomas y el Estado, en el ejercicio de sus competencias, ignoren las que legítimamente corresponden a otros entes, lo que impediría actuar normativamente "combatiendo" a otro de los subordenamientos jurídicos constitucionales. Como ha establecido el Tribunal Constitucional en sentencias que, por su reiteración, es innecesario recordar, el ejercicio de una determinada competencia ha de realizarse sin perjuicio o sin menoscabo de las atribuidas a otras Administraciones.

En el fondo de la motivación esgrimida en la Memoria se alude a que la normativa estatal del IVA facilita cierto nivel de fraude que priva a la Comunidad Autónoma de una cantidad de ingresos tributarios, en beneficio de la recaudación estatal. Pues bien, tal actuación estatal sería contraria al mencionado principio de lealtad institucional, por lo que la Administración regional debiera poner en práctica el mecanismo de resolución del conflicto previsto en el ya citado artículo 2, apartado 1, letra e) LOFCA, para que fuera el Consejo de Política Fiscal y Financiera quien valorase el impacto que la normativa estatal del IVA produce sobre la recaudación regional del ITP y AJD y propusiese las adaptaciones necesarias. Este cauce requeriría demostrar que la legislación del IVA produce fraude, dando lugar a una disminución sustantiva de los ingresos que obtendría la Hacienda Regional por este concepto.

La ausencia de un estudio económico sobre la propuesta impide valorar la trascendencia y urgencia de la medida; a falta de tales datos queda por añadir a lo anterior que las economías de opción o cauces de optimización tributaria no constituyen formas de evasión fiscal, sino que, por el contrario, son alternativas establecidas por el ordenamiento. Finalmente queda por destacar que el IVA y el ITP y AJD son tributos que pretenden cerrar, coordinadamente, el campo de la imposición general indirecta y, su ámbito de relaciones, más que pertenecer al campo normativo de uno de ellos, sería uno de los engranajes constitutivos del "sistema" a que se refiere el artículo 31 CE.

Por todas esas razones el Consejo Jurídico considera que la normativa establecida en los artículos 3 y 4 del Anteproyecto carece de una suficiente justificación que la sustente y, dados los términos del artículo 2.1, e) LOFCA, procedería hacer uso de este último cauce institucional para acometer la resolución del problema que a través de la nueva normativa se pretende solventar.

## II. Normas de gestión (art.6).

De entre ellas destaca la regulación referida a la comprobación de valores en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones y en el ITP y AJD. Los artículos 40 y 41 de la Ley 21/2001, referidos

al alcance de las competencias normativas autonómicas en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (ISD) y en el ITP y AJD indican en sus respectivos apartados 2, incisos finales, que las Comunidades Autónomas también podrán regular "los aspectos de gestión y liquidación". A juicio de la Consejería consultante, según se expone en la Memoria, queda así suficientemente asegurada la cobertura competencial autonómica para regular la comprobación de valores, dado que ésta, en términos amplios, es una parte de la gestión tributaria, tesis que apoya, además, en las respectivas leyes reguladoras de dichos tributos, así como en lo dispuesto en la Ley General Tributaria.

Al justificar la medida, la Memoria entra en la distinción que en ocasiones se realiza entre el procedimiento tributario de gestión, en sentido amplio, separado tan solo del de revisión (art. 90 LGT), y en sentido estricto, separado entonces, además del de revisión, de los de comprobación, inspección y recaudación.

Ciertamente, la competencia regional se ha de argumentar sobre la base de que la comprobación de valores forma parte de la "gestión" o "liquidación" a las que se refieren los artículos 40 y 41 de la Ley 21/2001, cuestión a la que cabe responder afirmativamente. En efecto, la comprobación de valor del hecho imponible -recogida en el artículo 52 de la LGT- puede practicarse tanto en fase de gestión como de inspección, por lo que es perfectamente defendible que se regule al amparo de los preceptos citados.

Cuestión diferente es que puedan considerarse plenamente acertados los medios de comprobación proyectados, porque el verdadero valor, hacia el que tiende la liquidación en los impuestos patrimoniales, no tiene que guardar similitud, necesariamente, con los criterios de valoración utilizados en la técnica aseguradora y bancaria. La Memoria, por otra parte, no especifica los motivos de elección de los criterios utilizados.

#### **CUARTA.- Modificaciones al régimen jurídico de las tasas regionales.**

Igual que en ejercicios anteriores, el Anteproyecto recoge modificaciones a algunas tasas ya creadas y, también regula "ex novo" otras.

De la regulación propuesta resulta que 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.

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.-** La regulación del régimen de los tributos cedidos carece de estudio que permita valorar su incidencia en el presupuesto.

**TERCERA.-** La normativa establecida en los artículos 3 y 4 del Anteproyecto carece de una suficiente justificación que la sustente y, dados los términos del artículo 2.1, e) de la LOFCA, procedería hacer uso de este último cauce institucional para acometer la resolución del problema que a través de la nueva normativa se pretende solventar.

No obstante, V.E. resolverá.