



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Por las Direcciones Generales de Tributos y de Presupuestos y Finanzas de la Consejería de Economía y Hacienda se procedió a la elaboración del "anteproyecto de ley de modificación de la Ley 3/1990, de Hacienda de la Región de Murcia y de adecuación de determinadas disposiciones tributarias a la normativa estatal", adjuntándose al texto memorias justificativas emitidas por los titulares de ambas.

SEGUNDO.- En fecha 14 de julio de 1998 se emite informe jurídico de la Secretaría General de la Consejería, el cual, visado por el Vicesecretario, concluye que "el Proyecto (sic) de Ley se considera ajustado a derecho, no apreciándose inconveniente legal alguno para su aprobación en sus propios términos".

TERCERO.- Sometido el anteproyecto a la consideración del Consejo de Gobierno el 23 de julio de 1998, éste acordó que emitiese informe la Consejería de Política Territorial, así como el Consejo Económico y Social y el Consejo Jurídico.

CUARTO.- El 29 de septiembre de 1998 emitió informe el Subdirector de Vivienda (Consejería de Política Territorial y Obras Públicas), indicando exclusivamente que "la redacción dada al art. 2, párrafo 2 (del anteproyecto), es acorde con la normativa reguladora del nuevo Plan Vivienda 1998-2001".

QUINTO.- El 30 de septiembre de 1998 emitió su preceptivo Dictamen el Consejo Económico y Social, el cual, además de concluir en un análisis general favorable del anteproyecto, destaca que "ni el propio texto sometido a dictamen ni la documentación complementaria justifican la urgencia de iniciar actualmente su tramitación, cuyo contenido podría ir incluido en la Ley de Medidas Fiscales y Presupuestarias que juntamente con la Ley de Presupuestos para 1999 se elaborará próximamente. Por ello, para evitar sucesivas modificaciones de normas legales, que generan inseguridad jurídica y entorpecen las relaciones de los ciudadanos con la Administración, y más en un campo de por sí complejo como es el hacendístico y tributario, el CESRM considera que podría aplazarse la tramitación del anteproyecto para incluir su contenido en la próxima Ley de Medidas Fiscales y Presupuestarias".

SEXTO.- El 11 de septiembre de 1998 fue el anteproyecto remitido a la Comisión Mixta de Coordinación de la Gestión Tributaria a los efectos del artículo 33.1 b) de la Ley 14/1996, de Cesión de Tributos del Estado a las Comunidades Autónomas (redacción dada por el artículo 32 de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre. En adelante LCT), sin que a la fecha de formulación de la consulta a este Consejo Jurídico se haya emitido el informe solicitado.

Y en tal estado del expediente, procede emitir el preceptivo Dictamen por V.E. requerido en su

comunicación de 2 de octubre de 1998, al venir así dispuesto en el artículo 12.2 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia.

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Antes de entrar a considerar las cuestiones de fondo planteadas por el anteproyecto de Ley sometido a consulta, resulta preciso aludir a ciertas incidencias procedimentales del expediente que presentan, en este caso particular, un interés digno de relevancia.

1.- Tal y como se hace constar con profusión en el expediente de elaboración del anteproyecto, la Consejería proponente se ha acogido a las reglas de tramitación establecidas en el artículo 22 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. Siendo ello admisible, no debe sin embargo ser óbice para cumplir también las normas propias relativas a la elaboración de proyectos normativos, normas que atribuyen a los Secretarios Generales la facultad, y la carga, de proponer los anteproyectos de disposiciones surgidos de la iniciativa de su Consejería (art. 50.2 h) de la Ley 1/1988, de 7 de enero, del Presidente, del Consejo de Gobierno y de la Administración de la Región de Murcia, en adelante Ley 1/1988). Ello no es incompatible con el hecho de que las normas organizativas de las Consejerías atribuyan a Servicios específicos integrados en ellas facultades de informe cuando se elaboran textos normativos, como hace en este caso el artículo 9 del Decreto 60/1996; pero mientras que este último es un informe de relevancia principalmente interna (no en vano se recoge en una norma de estructura orgánica departamental), aquél presenta dimensiones de relevancia externa, dotando al texto del carácter de "iniciativa" que se propone en este estado de tramitación, y, por ello, se recoge en una norma de alcance político-administrativo general, como es la Ley 1/1988.

De ahí la necesidad de que este requisito se respete en la elaboración de anteproyectos y proyectos normativos.

2.- Una segunda cuestión previa de singularidad muy acusada es la que surge de lo previsto en el artículo 33.1 b) de la LCT, en cuanto que obliga a los Entes con potestad normativa respecto al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas a comunicarse los anteproyectos de disposiciones que afecten a tal impuesto, a efectos de que por la Comisión Mixta de Coordinación de la Gestión Tributaria se emita informe.

Cualquiera que sea la naturaleza de la intervención que a dicha Comisión se ha reservado, lo cierto es que la misma ha quedado suavizada por la modificación que introduce el artículo 32 de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre (de acompañamiento de los Presupuestos Generales del Estado para 1998), sustituyendo tal informe previo por uno posterior a la aprobación del proyecto de ley cuando, "por cualquier razón", el Gobierno autonómico haya procedido a ella "sin tiempo suficiente" para que se evacue aquel informe previo. Como aprecia el Secretario General de la Consejería consultante en el extracto del expediente, el anteproyecto sigue siendo hábil para ser tramitado y sometido a la aprobación, en su caso, del Consejo de Gobierno.

3.- La tercera cuestión de procedimiento que no merece pasar desapercibida es la intervención de la Consejería de Política Territorial y Obras Públicas para informar sobre el anteproyecto, acordada por el Consejo de Gobierno el 23 de julio de 1998. Sobre si se ha cumplido tal

requisito que, es de reiterar, fue expresamente requerido por el Consejo de Gobierno, ha de concluirse forzosamente dando una respuesta negativa.

Ni por su contenido (ceñido a lo entrecomillado en el Antecedente Cuarto de este Dictamen), ni por el órgano emisor (la Subdirección General de Vivienda) puede ese informe de 29 de septiembre dar por satisfecho el deseo de pronunciamiento expreso que el Consejo de Gobierno quiere. Una vez más debe recordarse la normativa propia de aplicación, es decir, la Ley 1/1988, la cual en el artículo 50.2 a) atribuye a los Secretarios Generales de las Consejerías la facultad de representar a la Consejería por delegación del Consejero, a lo cual debiera darse cumplimiento.

SEGUNDA.- Pasando a la parte material del expediente, que es el anteproyecto, ha de significarse en primer lugar que el mismo ha sido elaborado de forma correcta, acogiendo 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, incluyendo previsiones específicas sobre entrada en vigor y derecho transitorio, motivando de manera suficiente lo pretendido y, en definitiva, permitiendo que la claridad destaque como virtud de la norma, a pesar de la dificultad técnica que su comprensión requiera.

Este "excursus" no puede entenderse sólo como un parecer favorable sobre la composición formal del anteproyecto porque la técnica normativa es, a su vez, una esencial vía que el principio de seguridad jurídica utiliza para garantizar la certeza del ordenamiento (STC 150/1990, de 4 de octubre, F.J.8º).

Otra cosa es la oportunidad sobre la elaboración de la norma y sus efectos sobre las leyes afectadas, en la medida en que sí se produce una dispersión legislativa que dificultará el conocimiento cierto de los textos reformados, dispersión que, si no debe preocupar aisladamente, es acumulable a la iniciativa ya consolidada en el ámbito regional de producir leyes de las denominadas "de acompañamiento" que, con el carácter de "normas intrusas", dedican su contenido básico a introducir alteraciones concretas en multitud de leyes vigentes, proyectando gran inseguridad en el destinatario que, no es ocioso recordarlo, debe cumplirlas aunque las desconozca (artículo 6 del Código Civil).

Por ello, sin incidir ahora más en tal debate, el Consejo Jurídico quiere mostrar su conformidad con la apreciación del Consejo Económico y Social sobre la inexistencia de datos objetivos que, aparentemente, justifiquen el carácter autónomo e independiente del anteproyecto, siendo obligado indicar que, a pesar de todo, no constituye ello tacha de infracción del ordenamiento.

TERCERA.- La primera confrontación general del anteproyecto con el bloque de la constitucionalidad permite ya adelantar su adecuada fundamentación en el mismo, basando tal aserto en el Estatuto de Autonomía (EA), que reconoce a la Región autonomía financiera (art. 40), en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) y en la LCT, que disciplinan el ejercicio de la potestad financiera en cuanto se refiere a tributos propios y a los cedidos por el Estado, con la sustancial modificación que supuso la atribución de capacidad normativa con el ánimo de acercar el sistema tributario al principio de corresponsabilidad fiscal.

Con carácter general cabe también aludir a la complejidad que marca la aplicación del ordenamiento en la materia financiera autonómica, por cuanto se entrecruzan títulos

competenciales diversos que originan, más allá de la autonomía financiera, limitaciones a la capacidad normativa, por cuanto en ocasiones es difícilmente distinguible en este sector del ordenamiento aquéllo que pueda constituir procedimiento administrativo común, base del régimen jurídico de las administraciones públicas o Hacienda General del Estado. El carácter preconstitucional de las Leyes Generales Tributaria y Presupuestaria dificulta aún más el análisis, aunque la reciente Ley 1/1998, de 26 de febrero, de Derechos y Garantías de los Contribuyentes, ofrece ya alguna pauta para entender la tendencia al tratamiento común que debe presidir esta materia al afectar tan poderosamente al ciudadano, por lo que su artículo 1 ha expresado la aplicación de dicha ley a todas las Administraciones, aunque, de modo incoherente, no se declara el carácter básico de la misma, que puede inferirse del ámbito subjetivo señalado.

Por otra parte, el rango de Ley es obligado para conseguir la reforma que se pretende, no sólo porque se opera sobre normas que ya lo tienen, sino también por la reserva de Ley que rige en la materia tributaria y encomienda tal ámbito de poder a la Asamblea Regional (arts. 45 y 23.8º del EA).

No obstante, el anteproyecto presenta tres contenidos bien diferenciados que deben analizarse separadamente.

CUARTA.- El artículo 1 se titula "Modificaciones a la Ley 3/1990, de 5 de abril, de Hacienda de la Región de Murcia", y tal como reza esa denominación, se dedica íntegramente a modificar determinados preceptos de dicha Ley (en adelante LH), con diferente fundamentación, pero sin que presenten cuestiones dignas de considerar las que se refieren a los artículos 12, apartado d); 16, apartado 2; 18, apartado 2; 19; 20, apartado 3; 23 y 24, apartado 3. Tampoco la modificación que se realiza de la denominación de los Capítulos Primero y Segundo del Título I tiene signos de especial relevancia, aunque evidencia una mejora técnica del texto. Desde la óptica, al comienzo avanzada, de su relación con el conjunto del ordenamiento administrativo-financiero requieren una más detenida reflexión las modificaciones de los siguientes artículos de la LH:

a) Artículo 16, apartado 1. Está dedicado a la regulación de la prelación de fuentes en materia de derechos de la Hacienda regional, y la modificación consiste en sustituir la expresión "tributos propios" por "derechos económicos de la Hacienda Regional", extrayendo de él lo referente a tributos cedidos.

No siendo ésta una modificación general de la LH, debe destacarse la dificultad de encajar una reforma parcial de la prelación de fuentes tan escasamente necesaria en un precepto de tan amplio calado jurídico que, lejos de concretos retoques, lo que precisa es un amplio replanteamiento para conseguir la adecuada distinción de todos los supuestos que abarca. Al ampliarse su ámbito tan notablemente, pretendiéndose una definición única del total sistema de fuentes normativas de los derechos o recursos de la Hacienda regional, se han ampliado los flancos de crítica teórica a un precepto que en la mayor parte de los casos carece de trascendencia práctica, pero que, cuando su aplicación sea determinante, ofrece carencias esenciales, como la de obviar como referente normativo a la propia LH y como pretender subsumir la regulación de derechos económicos nacidos de relaciones de derecho privado en normas de derecho público. Al propio tiempo se silencia la inevitable limitación de las capacidades normativas en materia de derechos económicos dimanante de la LOFCA, y se olvida la referencia, imprescindible, a la determinación del derecho supletorio.

Es, por tanto, una modificación carente de la solidez sistemática exigible a un precepto de esa naturaleza.

b) Artículo 16, apartado 3. Se elimina por el anteproyecto el primer párrafo, relativo a la atribución de la función recaudatoria de los derechos de la Hacienda Regional a la Consejería de Economía y Hacienda, atribución que ha tenido en el pasado el efecto de preservar el carácter exclusivamente público de la función recaudatoria. No merece ser olvidado un precepto como éste y menos si se continúa sin reconocer de forma explícita la existencia de un derecho supletorio en la materia, el estatal, al cual sin embargo, de manera particular, se hacen llamadas veladas en otros lugares de la LH (artículo 18, apartados 1 y 3) que parecen abonar la idea de un acogimiento particularizado y no general del mismo.

Tampoco existen razones de peso para esta reforma, que no mejora la redacción vigente de este artículo.

c) Artículo 20, apartado 1, letras a) y b) y artículo 24, apartado 1, letras a) y b). Su efecto esencial consiste en reducir de 5 a 4 años el plazo de prescripción para la liquidación y cobro de créditos de la Hacienda regional y para reclamar de ésta el reconocimiento y pago de obligaciones, nacidos, aquéllos y éstas, de relaciones jurídicas distintas a las tributarias. Se trata de una modificación sin sustento concreto en ninguna necesidad de adaptación a la normativa estatal y, más bien, originada en el mimetismo provocado por la reducción del plazo de prescripción de los créditos tributarios, que sí tiene fundamento en la normativa estatal emanada de la Ley 1/1998, de 26 de febrero, de Derechos y Garantías de los Contribuyentes. Su existencia puede estar justificada en el principio de autonomía financiera, pero, sin embargo, si es defendible en la vertiente del crédito, presenta dificultades en la de la obligación, y ello por las siguientes razones:

1.- De la misma manera que el anteproyecto reduce el plazo de prescripción de los derechos y créditos tributarios para adaptarlo a la normativa estatal, se separa de aquella para reducirlo en los derechos no tributarios. Si lo primero tiene su justificación en el tratamiento común de todos los contribuyentes ante las administraciones tributarias, la separación de la normativa estatal en el segundo caso produce el efecto contrario, es decir, el tratamiento no común de los ciudadanos ante la Administración regional, pudiendo el expropiado, el contratista, el beneficiario de una subvención, el concesionario, o cualquier acreedor de la Hacienda regional por concepto distinto a la devolución de ingresos indebidos, sorprenderse por una reducción del plazo para el ejercicio de su derecho frente a dicha Hacienda.

2.- No puede olvidarse que la prescripción es un modo de extinción de las obligaciones, y que éstas, sean de derecho público o privado, son instituciones jurídicas de esencial importancia, elementos constitucionales del ordenamiento jurídico que no pueden ser objeto de meras actuaciones administrativas al servicio de situaciones coyunturales no reflexionadas.

3.- Los límites que a la autonomía financiera de las Comunidades impone el principio de coordinación con la Hacienda del Estado (artículo 156 de la Constitución, STC 49/1995, de 16 de febrero) no están bien definidos, pero el Tribunal Constitucional sí ha fallado que, para la interrupción de los plazos prescriptivos de los derechos de naturaleza pública, debe haber un tratamiento común de todos los administrados derivado del artículo 149.1.18 de la Constitución (STC 14/1986, de 31 de enero). Y donde existe la misma razón debe existir la misma regla. Son todos ellos argumentos que abonan la idea de que la modificación de tales preceptos, además de carecer de una concreta justificación, presenta riesgos de inconstitucionalidad, por lo que debe reconsiderarse en este sentido el anteproyecto.

d) Desde el ordenamiento regional también hay preceptos en el anteproyecto necesitados de una mayor aclaración. Así, la modificación del artículo 3, apartado 2, supone una mejora de la regulación vigente, en cuanto que traslada a una Ley general la ampliación del ámbito objetivo competencial de la jurisdicción económico-administrativa regional para que abarque a todos los ingresos de derecho público, con la lógica excepción de los tributos cedidos. No obstante, esa misma regulación ya se recogió en la disposición adicional cuarta de la Ley Regional 7/1997, de 29 de octubre, de Tasas, Precios Públicos y Contribuciones Especiales, la cual debería ahora derogarse. Por otra parte, la competencia para resolver este tipo de reclamaciones cuando afectan a recargos establecidos sobre tributos del Estado, tampoco pertenece a los órganos económico-administrativos regionales por así haberlo establecido el artículo 44.1b) del EA, lo que debiera ser expresamente dicho en la reforma que ahora se pretende para no contravenir el bloque de la constitucionalidad.

e) Finalmente, en lo que a este artículo 1 del anteproyecto se refiere, se realizan dos modificaciones que pueden evaluarse como mejoras de la regulación, y que se proponen siguiendo reformas anteriores ya aprobadas en la legislación del Estado, como es la relativa a la Caja de Depósitos -artículo 66, que reproduce la redacción de la disposición adicional décima de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social-, y la referente a la gestión de derechos de cobro de particulares frente a la Hacienda regional ejecutados por órganos judiciales o administrativos -artículo 49, bis, que reproduce la redacción dada al artículo 78, bis, del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria por el artículo 69.5 de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, "de acompañamiento"-.

QUINTA.- El artículo 2 del anteproyecto se dedica a modificar los artículos 5.4 y 6.5 de la Ley 7/1997, de 29 de octubre, de Tasas, Precios Públicos y Contribuciones Especiales, siendo la de este último una modificación concordante con la del artículo 23 de la LH, trayendo causa de lo dispuesto en el artículo 3, b) de la Ley estatal 1/1998, de 26 de febrero, de Derechos y Garantías de los Contribuyentes.

Ahora bien, la modificación del artículo 5.4 respecto a los aplazamientos y fraccionamientos de pago, aunque sigue de cerca la redacción del artículo 61, apartados 2 y 4 de la Ley General Tributaria, se separa de él en el relevante hecho de no regular criterios para la determinación reglamentaria de la excepción de garantía por tales aplazamientos, y en la atribución a los órganos recaudatorios de una competencia discrecional para apreciar si la situación de la tesorería de los obligados les permite o no hacer frente al pago de las deudas tributarias, aunque esta última redacción procede del texto original de la Ley y se conserva ahora.

La remisión reglamentaria resulta desprovista de todo criterio, y la discrecionalidad atribuida no armoniza con los principios de la corriente legislativa que ha impulsado la Ley de Derechos y Garantías de los Contribuyentes, que se ha tomado como referencia en este anteproyecto, ley que pretende "el reforzamiento del principio de seguridad jurídica característico de las sociedades democráticas más avanzadas" (Exposición de Motivos, párrafo primero). Ambas regulaciones debieran replantearse.

SEXTA.- El artículo 3 del anteproyecto añade un nuevo apartado, el Tres, al artículo 1 de la Ley Regional 13/1997, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Presupuestarias y Administrativas, que armoniza con lo recogido en la Ley reguladora del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (Ley 18/1991, de 6 de junio), y al no haberse producido aún el devengo del

impuesto no genera retroactividad, prohibida por otros principios constitucionales (SSTC 150/1990, de 4 de octubre, y 197/1992, de 19 de diciembre). Desde la óptica de la adecuación constitucional no puede hacerse otra observación.

También este artículo 3 modifica el artículo 2, segundo párrafo, de la citada Ley 13/1997, sustituyendo la expresión "viviendas de protección oficial cuyos adquirentes atendiendo a sus ingresos tengan reconocido derecho a tributación especial por la Administración regional", por la más acertada y precisa "viviendas calificadas administrativamente de protección oficial de régimen especial". Como ha considerado el Consejo Económico y Social, la frase que ahora se elimina origina dificultades en la administración del impuesto, a lo que debe añadirse que tal dificultad es, en realidad, la imposible aplicación de aquel precepto, al no existir supuesto de hecho encuadrable en aquella previsión normativa. Por tanto, a partir de la entrada en vigor de esta Ley, podrá aplicarse el tipo del 4 por ciento para la transmisión de viviendas de protección oficial de régimen especial, lo que no ha podido hacerse hasta la fecha.

SÉPTIMA.- La disposición transitoria en relación a la modificación del artículo 2, segundo párrafo de la Ley 13/1997, acarrea unos efectos retroactivos que podrían producirse con carácter de inconstitucionalidad. Debe tenerse en cuenta la sistemática propia del impuesto al que se refiere, el de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, cuyo hecho imponible es instantáneo, no de tracto sucesivo, y es el hecho imponible el que, de acuerdo con el artículo 28.1 de la Ley General Tributaria, señala la frontera a partir de la cual la retroactividad de la norma empieza a ser incompatible con la seguridad jurídica. En tal sentido debería regularse.

En virtud de todo ello, el Consejo Jurídico dictamina las siguientes

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Deben incorporarse al expediente los informes de los Secretarios Generales de las Consejerías de Economía y Hacienda y Política Territorial y Obras Públicas.

SEGUNDA.- La modificación de los artículos 20, apartado 1 letras a) y b) y 24, apartado 1, letras a) y b), de la Ley de Hacienda de la Región de Murcia se separa del tratamiento común de los ciudadanos ante las administraciones públicas, por lo que presenta riesgos de contravenir el artículo 149.1.18 de la Constitución.

TERCERA.- La modificación del artículo 3, apartado 2, de la Ley de Hacienda de la Región de Murcia, debe suponer la derogación expresa de la disposición adicional cuarta de la Ley 7/1997, de 29 de octubre, y debe excepcionar, para ajustarse al artículo 44 del Estatuto de Autonomía, a los recargos establecidos sobre tributos del Estado.

CUARTA.- La modificación del artículo 5.4 de la Ley de Tasas, Precios Públicos y Contribuciones Especiales no armoniza con los principios emanados de la Ley estatal 1/1998, de 26 de febrero, de Derechos y Garantías de los Contribuyentes.

QUINTA.- La transitoriedad desde la regulación original del artículo 2, párrafo segundo, de la Ley 13/1997, de 30 de diciembre a la nueva, debe establecerse desde el devengo del tributo, y no desde el momento de iniciación de los procedimientos, al tratarse de una modificación

material y no procedimental.

No obstante, V.E. resolverá.

