

Dictamen n^o: **330/10**
Consulta: **Consejero de Economía y Hacienda**
Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**
Aprobación: **13.10.10**

DICTAMEN del Pleno del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, emitido por unanimidad, en su sesión de 13 de octubre de 2010 sobre la consulta formulada por el Consejero de Economía y Hacienda, al amparo del artículo 13.1.b) de su Ley Reguladora, 6/2007, de 21 de diciembre, por el que se somete a dictamen el proyecto de Decreto Legislativo por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales de la Comunidad de Madrid en materia de tributos cedidos por el Estado.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El Consejero de Economía y Hacienda, por escrito de 30 de septiembre de 2010, que ha tenido entrada en este Consejo el mismo día, formula preceptiva consulta a este Consejo Consultivo por trámite urgente, correspondiendo su ponencia a la Sección V, presidida por el Excmo. Sr. Consejero D. Ismael Bardisa Jordá, quien firmó la oportuna propuesta de dictamen, siendo deliberado y aprobado, por unanimidad, en la reunión del Pleno de este Consejo Consultivo, en su sesión de 13 de octubre de 2010.

SEGUNDO.- Según se explicita en la parte expositiva, la finalidad principal de la norma proyectada es dotar de mayor claridad a la normativa

autonómica en materia de tributos cedidos por el Estado mediante la integración en un único cuerpo normativo de las disposiciones que afectan a dicha materia, contribuyendo con ello a aumentar la seguridad jurídica de los contribuyentes y de la Administración Tributaria de la Comunidad de Madrid.

La autorización para aprobar un texto refundido se contiene en la Ley 10/2009, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, y ha sido ampliada por la disposición final tercera de la Ley 5/2010, de 12 de julio, de Medidas Fiscales para el Fomento de la Actividad Económica, a las disposiciones relativas a tributos cedidos por el Estado contenidas en la mencionada Ley.

Son objeto de refundición las disposiciones en materia de tributos cedidos por el Estado, que se incluyen en las siguientes leyes de la Comunidad de Madrid:

- Ley 7/2002, de 25 de julio, por la que se regula el tipo de gravamen autonómico del Impuesto sobre Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos.
- Ley 13/2002, de 20 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas.
- Ley 5/2004, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas.
- Ley 7/2005, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas.
- Ley 7/2007, de 21 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas.

- Ley 4/2009, de 20 de julio, de Medidas Fiscales contra la Crisis Económica.
- Ley 10/2009, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas.
- Ley 5/2010, de 12 de julio, de Medidas Fiscales para el Fomento de la Actividad Económica.

El proyecto de Decreto Legislativo contiene una parte expositiva y una dispositiva, integrada esta última por un artículo único -por el que se aprueba el texto refundido-, una disposición derogatoria -que afecta a las disposiciones objeto de refundición- y una final -sobre la entrada en vigor-.

Por su parte, el texto refundido contiene un índice, cincuenta y tres artículos estructurados en dos títulos, una disposición adicional, cuatro transitorias y cuatro finales, con arreglo al siguiente esquema:

Título I. Disposiciones sustantivas aplicables a los tributos cedidos.

- Capítulo I (artículos 1 a 18) Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.
- Capítulo II (artículos 19 a 20) Impuesto sobre el Patrimonio.
- Capítulo III (artículos 21 a 27) Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.
- Capítulo IV (artículos 28 a 39) Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.
- Capítulo V (artículos 40 a 47) Tributo sobre el juego.
- Capítulo VI (artículo 48) Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos.

Título II. Obligaciones formales.

- Capítulo I (artículos 49 y 50) Impuestos sobre Sucesiones y Donaciones y sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.
- Capítulo II (artículo 51) Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos.
- Capítulo III (artículos 52 y 53) Habilitaciones y presentación telemática de declaraciones.

Disposición adicional única. Referente al Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos.

Disposiciones transitorias:

Primera: Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.

Segunda: Tipo impositivo aplicable a las adquisiciones de vehículos usados por empresarios para su reventa.

Tercera: Tributos sobre el juego del bingo.

Cuarta: Tasa fiscal sobre los juegos de suerte, envite y azar, en el supuesto de nuevas autorizaciones de casinos de juego.

Disposiciones finales:

Primera: Entrada en vigor de la deducción por inversión en vivienda habitual de nueva construcción.

Segunda: Entrada en vigor de la deducción para el fomento del autoempleo de jóvenes menores de 35 años.

Tercera: Entrada en vigor de la deducción por inversiones realizadas en entidades cotizadas en el Mercado Alternativo Bursátil.

Cuarta: Entrada en vigor de los mínimos por descendientes.

TERCERO.- Además de la norma proyectada, el expediente objeto de remisión a este Consejo Consultivo consta de los siguientes documentos, que numerados, se consideran suficientes para la emisión del dictamen preceptivo:

1. Informe del Servicio Jurídico de la Consejería de Economía y Hacienda de 20 de septiembre de 2010 (documento 3).

2. Memoria del análisis de impacto normativo de la Dirección General de Tributos y Ordenación y Gestión del Juego de 22 de septiembre de 2010 (documento 2).

3. Observaciones al Proyecto de Decreto Legislativo por parte de las Consejerías de Vicepresidencia, Cultura y Deporte y Portavocía del Gobierno; Presidencia, Justicia e Interior; Empleo, Mujer e Inmigración; y Economía y Hacienda (documento 4).

4. Informe de la Dirección General de Tributos y Ordenación y Gestión del Juego contestando las observaciones formuladas al proyecto, de 22 de septiembre de 2010 (documento 5).

5. Informe de legalidad de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía y Hacienda de 22 de septiembre de 2010 (documento 6).

6. Informe del Consejero de Economía y Hacienda de 30 de septiembre de 2010, sobre la solicitud de dictamen urgente al Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid en relación con el Proyecto de Decreto Legislativo por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales de la Comunidad de Madrid en materia de tributos cedidos por el Estado (documento 7).

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES EN DERECHO

PRIMERA.- El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo, de acuerdo con el artículo 13.1.b) de su Ley Reguladora, 6/2007 de 21 de diciembre (en adelante LRCC), que *ad litteram* dispone: “*el Consejo Consultivo deberá ser consultado por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos: [...] b) Proyectos de decretos legislativos*”, y a solicitud del Consejero de Economía y Hacienda, órgano legitimado para ello de conformidad con el artículo 14.1 de la LRCC.

El proyecto de Decreto Legislativo viene a aprobar el Texto Refundido de la Ley que contiene las disposiciones legales dictadas por la Comunidad de Madrid en materia de tributos cedidos por el Estado, al amparo de la disposición final primera de la Ley 10/2009, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, que autoriza al Gobierno de la Comunidad de Madrid para que, en el plazo de diez meses desde la entrada en vigor de la misma, elabore un Texto Refundido que contenga la normativa que, con rango de ley, haya dictado hasta la fecha la Comunidad de Madrid en materia de tributos cedidos por el Estado y que se hallen vigentes a 1 de enero de 2010; habilitación que fue ampliada, en su aspecto material mas no en el temporal, por la disposición final tercera de la Ley 5/2010, de 12 de julio, de Medidas Fiscales para el Fomento de la Actividad Económica para hacerla extensiva a las disposiciones contenidas en esta Ley.

Así pues, dado que la Ley 10/2009 entró en vigor el 1 de enero de 2010, la autorización para aprobar un texto refundido expira el 31 de octubre de 2010, fecha en que vence el plazo de diez meses concedido.

En atención a esta fecha de vencimiento y a que la autorización fue ampliada por la Ley 5/2010, de 12 de julio, se solicita el dictamen de este

Consejo con carácter de urgencia. La urgencia prevista en el artículo 16.2 de la Ley reguladora del Consejo Consultivo es de carácter objetivo y ha de ser invocada con carácter excepcional, pues la garantía de la legalidad y el acierto de la decisión administrativa a la que contribuye este órgano consultivo -según reza el preámbulo de su Ley reguladora- precisa de un análisis sosegado y reposado, especialmente cuando se trata, como en este caso, de normas jurídicas.

No obstante, el presente dictamen ha sido evacuado dentro del plazo de urgencia establecido en el artículo 16.2 LRCC.

SEGUNDA.- Delegación legislativa.

En el diseño constitucional del Estado, las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa (artículo 66.2 de la Constitución), en tanto que el Gobierno ostenta la potestad reglamentaria (artículo 97). No obstante, esta distribución de poderes normativos puede verse exceptuada. Así, la potestad legislativa puede ser delegada por su titular en el Gobierno, para que éste dicte normas con rango de ley denominadas decretos legislativos cuya regulación se encuentra contenida en los artículos 82 a 85 de la Norma Suprema, que someten la delegación a una serie de condiciones. La primera de ellas constituye una prohibición de índole material, pues la delegación no puede recaer sobre materias que la Constitución reserva a la ley orgánica en su artículo 81. La delegación deberá otorgarse mediante una ley de bases cuando su objeto sea la formación de textos articulados o por una ley ordinaria cuando se trate de refundir varios textos legales en uno solo. En este último caso la ley que autorice para refundir textos legales debe determinar el ámbito normativo a que se refiere la delegación, especificando si se circunscribe a la mera formulación de un texto único o si se incluye la de regularizar, aclarar y armonizar los textos legales que han de ser refundidos.

En todo caso la delegación ha de ser expresa -no pudiéndose entender concedida de modo implícito-, para materia concreta y con fijación de plazo para su ejercicio, de modo tal que si transcurre el plazo sin que el Gobierno haya hecho uso de la delegación se entiende ésta extinguida. La delegación se agota por el uso que de ella haga el Gobierno mediante la publicación de la norma correspondiente.

En el ámbito autonómico madrileño, la posibilidad de que el Gobierno de la Comunidad de Madrid apruebe decretos legislativos está expresamente reconocida en el artículo 15.3 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, aprobado por la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, al establecer que: *“La Asamblea solamente podrá delegar la potestad de dictar normas con rango de ley en el Gobierno de acuerdo con lo establecido para el supuesto de delegación de las Cortes Generales en el Gobierno de la Nación, en los artículos 82, 83 y 84 de la Constitución.”*

Así pues, la delegación legislativa en el ordenamiento jurídico madrileño se halla sometida a los mismos condicionantes y requisitos que en el estatal, a los que sucintamente nos hemos referido y se recogen en el artículo 36 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid en los siguientes términos: *“1. De conformidad con el artículo 16 [debe entenderse hecha la remisión al artículo 15] del Estatuto de Autonomía en relación con los artículos 82, 83 y 84 de la Constitución, la Asamblea podrá delegar en el Consejo de Gobierno la potestad de dictar normas con rango de Ley, denominadas Decretos legislativos, con las siguientes excepciones:*

a) Las que afecten al ordenamiento básico del Gobierno o al régimen jurídico de la Administración de la Comunidad de Madrid.

b) Las que regulen la legislación electoral.

c) Todas aquellas normas que, por su carácter institucional, requieran un procedimiento especial para su aprobación.

2. La delegación legislativa deberá otorgarse mediante una Ley de Bases cuando su objeto sea la elaboración de textos articulados, o por una Ley ordinaria, cuando se trate de refundir varios textos legales en uno solo. En ambos casos, el acuerdo de la Asamblea fijará el plazo de su ejercicio.

3. Las Leyes de Bases delimitarán con precisión el objetivo y alcance de la delegación legislativa y los principios y criterios que han de seguirse en su ejercicio, no pudiendo, en ningún caso, autorizar la modificación de la propia Ley de Bases ni facultar para dictar normas con carácter retroactivo.

4. La autorización para refundir textos legales determinará el ámbito normativo a que se refiere el contenido de la delegación, especificando si se circunscribe a la mera formulación de un texto único o si se incluye la de regularizar, aclarar y armonizar los textos legales que han de ser refundidos.

5. El Consejo de Gobierno, tan pronto como hubiere hecho uso de la delegación legislativa, dirigirá a la Asamblea la correspondiente comunicación, que contendrá el texto articulado o refundido objeto de aquélla”.

En el caso que nos ocupa la disposición final primera de la Ley 10/2009, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, autoriza “*al Gobierno de la Comunidad de Madrid para que, en el plazo de diez meses desde la entrada en vigor de la presente Ley, elabore un Texto Refundido que contenga la normativa que, con rango de ley, haya dictado hasta la fecha la Comunidad de Madrid en materia de tributos cedidos por el Estado y que se hallen vigentes a 1 de enero de 2010.*”

La refundición consistirá en la formulación de un texto único que recopile, ordene y transcriba las disposiciones vigentes a la fecha citada”.

Esta habilitación, como ya se ha dicho, fue ampliada, en su aspecto material, por la disposición final tercera de la Ley 5/2010, de 12 de julio, de Medidas Fiscales para el Fomento de la Actividad Económica en los siguientes términos: *“La autorización contenida en la disposición final primera de la Ley 10/2009, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas para 2010, se extiende a las disposiciones contenidas en esta Ley”.*

La delegación legislativa transcrita cumple los requisitos establecidos por los artículos 82 y siguientes de la Constitución, en conexión con el 15.3 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, al delimitar, aunque de forma genérica, las disposiciones normativas objeto de refundición por referencia a la materia que resulta afectada -la normativa legal aprobada por la Comunidad de Madrid en materia de tributos cedidos por el Estado, vigentes a fecha 1 de enero de 2010, y las contenidas en la Ley 5/2010-; y al fijar un plazo concreto para proceder a dicha tarea -10 meses desde la entrada en vigor de la Ley 10/2009-. En este sentido, la última ley citada entró en vigor el 1 de enero de 2010 y, por tanto, el plazo para ejercitar la autorización se extiende hasta el 31 de octubre de ese mismo año, de modo tal que alcanzada esa fecha sin que el Gobierno apruebe el decreto legislativo la autorización se extingue.

Como se aprecia en las autorizaciones transcritas no se menciona expresamente las normas legales objeto de refundición, pero sí se acotan genéricamente por referencia a la materia -leyes vigentes de la Comunidad de Madrid sobre tributos cedidos por el Estado-. Este tipo de fórmulas genéricas ha sido admitido por el Tribunal Constitucional considerando que respeta la exigencia constitucional de que la delegación se otorgue *“de*

forma expresa para materia concreta” (artículo 82.3 de la Constitución) (*cfr.* Sentencia del Tribunal Constitucional 13/1992, de 6 de febrero).

En otro orden de cosas, la forma de la norma proyectada debe ser, como así es, la de Decreto legislativo (artículo 15.3 del Estatuto de Autonomía, en conexión con el artículo 85 de la Constitución) y la competencia para su aprobación corresponde al Gobierno de la Comunidad de Madrid, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21.e) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre.

TERCERA.- Cumplimiento de los trámites del procedimiento.

En el ordenamiento de la Comunidad de Madrid no existe una regulación del procedimiento aplicable para la elaboración de decretos legislativos, por lo que habrá que recurrir al ordenamiento estatal, sin perjuicio de previsiones dispersas en el ordenamiento autonómico sobre algunos trámites.

Por su parte, el ordenamiento estatal tampoco regula un procedimiento específico para la aprobación de decretos legislativos. Los artículos 22 y 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, de Organización, Competencia y Funcionamiento del Gobierno, contienen, respectivamente, el procedimiento de aprobación de proyectos de ley y de elaboración de los reglamentos. No obstante, por analogía, al tratarse de normas con rango de ley, pueden seguirse los trámites previstos en el artículo 22.2 del citado cuerpo legal.

Desde estos parámetros puede decirse que el procedimiento seguido es adecuado. Dicho procedimiento se ha iniciado en la Consejería competente por razón de la materia, esto es, en la Consejería de Economía y Hacienda, y más concretamente en la Dirección General de Tributos y Ordenación y Gestión del Juego.

El proyecto de Decreto Legislativo se acompaña de una memoria de impacto normativo (documento 2), suscrita por el centro directivo del que parte la elaboración de la norma y ajustada a las exigencias del Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo, en la que se analiza la oportunidad del proyecto, su impacto normativo, económico y presupuestario y el impacto por razón de género, unificando así en un único documento los diversos informes a los que se refiere el artículo 22.2 de la Ley 50/1997.

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 35 del Decreto 210/2003, de 16 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Funcionamiento Interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones se ha dado traslado del proyecto de Decreto Legislativo a las Secretarías Generales Técnicas de todas las Consejerías de la Comunidad de Madrid, para su estudio y posible formulación de observaciones (documento 4). Las observaciones formuladas han sido debidamente contestadas en Informe del Director General de Tributos y Ordenación y Gestión del Juego (documento 5).

Asimismo, el proyecto ha sido informado por los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 4.1.a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid (documento 3).

En aplicación del artículo 22.2 de la Ley 50/1997, se ha unido al expediente el preceptivo informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería que promueve la aprobación de la norma (documento 6).

Por último en lo que al procedimiento se refiere, se recuerda que, en aplicación del artículo 36.5 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, una vez que el Gobierno de la Comunidad haya hecho uso de la delegación

legislativa debe ponerlo en conocimiento de la Asamblea de Madrid, acompañando el texto refundido objeto de la delegación.

CUARTA.- Cuestiones materiales.

Entrando a considerar la regulación sustantiva del proyecto de Decreto Legislativo, lo primero que hay que señalar es que cumple con la loable pretensión de establecer un texto único en materia de tributos cedidos por el Estado a la Comunidad de Madrid, lo que sin duda alguna evita la dispersión normativa que en materia tributaria existe y revierte en una mayor seguridad jurídica tanto para los operadores jurídicos como para los contribuyentes madrileños, en aras a la efectividad de uno de los principios generales del ordenamiento jurídico, consagrado en el artículo 9.3 de la Constitución.

En términos generales la labor de refundición se ajusta a la autorización concedida por la disposición adicional primera de la Ley 10/2009, de 23 de diciembre, ampliada por la disposición final tercera de la Ley 5/2010, de 12 de julio, por cuanto que, en esencia, el texto refundido se limita a transcribir las disposiciones legales a refundir.

En la transcripción de los preceptos se aprecian cambios en las remisiones intranormativas que resultan obligados por la nueva sistemática dada a la norma y la coherencia interna de la misma, por lo que no exceden de los límites de la delegación, pues ésta comprende la labor de ordenación.

Asimismo, razones de sistemática justifican los cambios en la ordenación de los artículos y la titulación de los mismos, como sucede, verbigracia, en los artículos 4 a 12, 14 y 15, en cuyo título se incluye el término “deducción”, que no figuraba en las disposiciones a refundir.

Sobre este extremo no debe perderse de vista que la delegación se extiende a la *“formulación de un texto único que recopile, ordene y*

transcriba las disposiciones vigentes” y, en consecuencia, es más restrictiva que aquellos supuestos en los que se permite regularizar, aclarar y armonizar las disposiciones a refundir.

No obstante, aun cuando la delegación se limite a la formulación de un texto único, como ha señalado el Consejo de Estado en su Dictamen 2888/2003, de 16 de octubre de 2003, *“no constituye una tarea puramente mecánica, sino que en ocasiones puede requerir que se realicen algunos ajustes para mantener la unidad, corregir errores o rectificar términos.*

Por lo tanto, la cuestión fundamental consiste en determinar cuál sea la naturaleza y alcance de los ajustes realizados en el texto proyectado para comprobar si se limitan a ser simples correcciones, ajustes terminológicos o referencias a las disposiciones realmente vigentes, o, por el contrario, implican una auténtica labor armonizadora o de regularización”.

Sobre la base de estas premisas procede analizar las variaciones concretas operadas en el texto refundido.

1.- En el artículo 1 se emplea la expresión *“escala autonómica”* en lugar de *“tarifa autonómica”* que es la que figura en la disposición adicional primera de la Ley 10/2009, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, objeto de refundición. Tal cambio, que se ajusta a la terminología empleada en el artículo 74 (*“escala autonómica del Impuesto”*) de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto de la Renta de las Personas Físicas, no excede de la autorización conferida, pues se enmarca en la rectificación de términos admitida en la labor de refundición.

Por otra parte, en este artículo al llevar a cabo la labor de refundición no se ha recogido la dicción literal de la norma a refundir, que tiene el siguiente tenor: *“En el supuesto en que la Comunidad de Madrid asuma, con efectos para 2010, un Sistema de Financiación Autonómica que*

implique una modificación de la cesión del rendimiento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas que aparece regulada 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 tarifa autonómica del citado impuesto que resultará de aplicación durante el ejercicio 2010 y los posteriores será la siguiente: [...]”.

Este texto ha sido sustituido en el texto refundido por el siguiente: “*La escala autonómica en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas es la siguiente: [...]*”.

No parece existir impedimento jurídico para tal sustitución, toda vez que 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, ha sido derogada por la disposición derogatoria de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, para aquellas Comunidades y Ciudades Autónomas que hayan aceptado en Comisión Mixta el sistema de financiación previsto en esta última Ley. En la meritada Ley 22/2009 se ha modificado la cesión del rendimiento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, lo que para la Comunidad de Madrid se ha materializado con la aprobación de la Ley 29/2010, de 16 de julio, por la que se regula el Régimen de Cesión de Tributos del Estado a la Comunidad de Madrid, con efectos desde el 1 de enero de 2009, lo que supone que se ha cumplido la condición impuesta en la disposición adicional primera de la Ley 10/2009, objeto de refundición y, en consecuencia, no es preciso transcribir la condición de efectividad de la norma una vez que aquélla se ha verificado.

2.- En los artículos 4 a 17 del texto refundido se recogen las deducciones de la cuota íntegra autonómica en el Impuesto sobre la Renta de las

Personas Físicas, con la transcripción de los diversos apartados del artículo 1.dos de la Ley 10/2009. Sin embargo, ni en estos artículos, ni en el artículo 3 se recoge el encabezado del citado artículo 1.dos que establece: *“Con vigencia desde la entrada en vigor de esta Ley, y de conformidad con lo establecido en el artículo 38.1.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, se establecen las siguientes deducciones en la cuota íntegra autonómica”*.

No encuentra óbice este Consejo a la omisión de la referencia a la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, habida cuenta que, como ya se ha señalado, esa norma legal no se encuentra vigente en la Comunidad de Madrid, al haber sido derogada por la Ley 22/2009, de 18 de diciembre.

En relación a este extremo se puede mencionar el Dictamen del Consejo de Estado 1713/2006, de 28 de septiembre, sobre el proyecto de Decreto Legislativo de la Comunidad de Madrid por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley por la que se regulan los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamentos de la Comunidad de Madrid. Con respecto a la omisión de un precepto, el Consejo de Estado señaló: *“El precepto transcrito pudo tener su mejor ubicación en una disposición transitoria, pero de hecho fue incorporado al articulado de la ley. Quizá ello se debió a que, aun cuando su eficacia se proyecte principalmente sobre un lapso temporal corto, también regula eventuales situaciones jurídicas más allá de tal lapso. En estas condiciones, no puede ser suprimido del Texto Refundido, pues como se ha indicado con anterioridad, la habilitación legal no autoriza a eliminar preceptos vigentes.”* Y añade más adelante: *“Como se ha dicho en otras partes del presente dictamen, el Gobierno de la Comunidad de Madrid no está autorizado por la Asamblea para, en uso de la delegación legislativa, suprimir preceptos hoy*

en día vigentes, por más que gran parte de sus efectos se hayan ya producido”.

De lo expuesto puede inferirse que no es admisible la supresión de referencias a preceptos vigentes, pero no excedería de los términos de la autorización la eliminación de referencias a preceptos ya derogados, como es el caso que nos ocupa.

Esta consideración es, asimismo, predicable de otros artículos del texto refundido en los que se ha suprimido la referencia a la Ley 21/2001, como los artículos 19 a 25, 28, 32, 39, 40, 44 y disposición transitoria segunda.

3.- El artículo 17.2.c) del texto refundido remite a los requisitos establecidos en el “*artículo 4.8.dos.a)*” de la Ley 19/1991, de 6 de junio, del Impuesto sobre el Patrimonio. Aunque se ha suprimido el gravamen y la obligación de tributar por este impuesto, permanece en vigor el meritado artículo, por lo que la remisión debe efectuarse al “*artículo 4.ocho.dos.a)*” no solo porque es como aparece en la norma a refundir sino, también y fundamentalmente, porque es la numeración que figura en la propia ley a la que se remite, por lo que de este modo se evitan confusiones en la identificación de la norma que se cita.

4.- En el artículo 19 del texto refundido, además de la omisión ya referida en un apartado anterior, se han introducido modificaciones en el tenor literal del artículo objeto de refundición. Así, se indica que “*De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 19/1991, de 6 de junio, del Impuesto sobre el Patrimonio, el mínimo exento en el Impuesto sobre el Patrimonio se fija en las siguientes cuantías:*

a) Con carácter general, 112.000 euros.

b) En el caso de contribuyentes discapacitados con un grado de discapacidad reconocido igual o superior al 65 por 100, 224.000 euros”.

Sin embargo, el artículo 2.º uno de la Ley 10/2009, que es el que se pretende recoger en el artículo que ahora comentamos, establece, en la parte que se recoge, que de acuerdo con “*el artículo 28 de la Ley 19/1991, de 6 de junio, del Impuesto sobre el Patrimonio, el mínimo exento en el Impuesto sobre el Patrimonio se fija:*

a) Con carácter general, en 112.000 euros.

b) En el caso de contribuyentes discapacitados con un grado de discapacidad reconocido igual o superior al 65 por 100, en 224.000 euros”.

Como puede observarse, se ha introducido “*en las siguientes cuantías*” y se ha suprimido “*en*” delante de la cifra del mínimo exento. Dado los términos restrictivos de la autorización concedida y que las modificaciones introducidas no aportan nada, ni rectifican errores se propone respetar el tenor literal del artículo que se refunde.

5.- El artículo 27 del texto refundido, ubicado dentro de la Sección 4ª (“Normas comunes”) del Capítulo III (“Impuesto de Sucesiones y Donaciones”), reproduce literalmente el último párrafo del artículo 3.3 de la Ley 10/2009, desgajándolo del actual artículo 21.3 del texto refundido que recoge el resto del artículo 3.3.

La ubicación sistemática en otro precepto no hace incurrir a la norma en *ultra vires* o exceso en el ejercicio de la autorización conferida, por cuanto que encaja en la facultad de ordenación que aquélla comprende. Sin embargo, tal ubicación no encuentra buen acomodo, a juicio de este Consejo, en la sistemática de la norma ya que el contenido del artículo 27 se refiere a una reducción concreta, la regulada en el artículo 21.3, por lo que realmente no es una disposición común a todo el Capítulo, de ahí que se estime más correcta, por tener más sentido, la ubicación que figuraba en la norma refundida. Esto supone que el contenido del artículo 27 debería

ubicarse al final del artículo 21.3 del texto refundido, con el consiguiente reajuste de la remisión que en él se contiene. De aceptarse esta observación debería reenumerarse los restantes artículos y efectuar, en su caso, un ajuste de las remisiones en ellos contenidas.

6.- Los artículos 28 a 31 recogen los diferentes apartados del artículo 4.uno de la Ley 10/2009. Al desglosarse los diferentes apartados de este artículo 4.uno en varios artículos del texto refundido se ha dado título a los diferentes artículos del texto refundido, que no figuraba en la norma a refundir. No obstante se entiende que ello es consecuencia de la nueva sistemática seguida en el texto refundido y encuentra acomodo en la facultad de ordenación que incorpora la autorización concedida, por lo que no se aprecia inconveniente jurídico para hacerlo.

Otro tanto acontece con la titulación de los artículos 32 a 37 del proyecto de texto refundido.

7.- En el artículo 30.1.c) del texto refundido proyectado (“*Que, en el supuesto de que la anterior vivienda habitual fuera propiedad de alguno de los titulares de la familia numerosa, ésta se venda en el plazo de dos años anteriores o posteriores a la adquisición de la nueva vivienda habitual. No será exigible este requisito cuando se adquiriera un inmueble contiguo a la vivienda habitual para unirlo a ésta, formando una única vivienda de mayor superficie*”) se ha sustituido la expresión “*la misma se venda*” que figuraba en la norma refundida por “*ésta se venda*”. Se propone respetar la dicción literal de la norma incorporada porque el cambio operado no encuentra justificación y puede ser más confuso. Otro tanto cabe decir de la sustitución operada en el artículo 49.2.1º de los términos “*copia electrónica de las mismas*”, que se establece en el texto a refundir, por “*copia electrónica de éstas*”.

8.- El artículo 38 transcribe el artículo 4.dos.3 de la Ley 9/1990, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, ajustando la remisión contenida en el precepto. Sin embargo, se efectúa incorrectamente dicha remisión, pues se refiere a los “*artículos 41 y 42 anteriores*”, cuando debiera decir “*los artículos 33 y 34*”.

9.- Los artículos 40 a 42 del texto refundido proyectado recogen el artículo 5.uno de la Ley 10/2009. Éste viene a sustituir la redacción de los apartados 3 y 4 del artículo 3 del Real Decreto-Ley 16/1977, de 25 de febrero. La nueva redacción de cada apartado se desglosa en los artículos 41 y 42 del texto refundido, de modo tal que el artículo 41 recoge la redacción del artículo 3.3 y el 42 la del artículo 3.4 del Real Decreto-Ley 16/1977.

En el párrafo primero del artículo 41 se ha incluido el inciso “*en el ámbito de la Comunidad de Madrid*” (al igual que en los artículos 45 y 46), que no se encuentra en la norma refundida. Resulta meridianamente claro que las normas de la Comunidad de Madrid sólo son aplicables en el ámbito territorial de la misma, sin que una norma autonómica pueda válidamente modificar la redacción de una norma estatal con eficacia en todo el territorio del Estado. En consecuencia, la inclusión del meritado inciso supone una aclaración que excede de los términos de la autorización otorgada, pues como ya ha quedado dicho la autorización que la Asamblea de Madrid ha otorgado al Gobierno autonómico queda limitada a la elaboración de un texto único mediante la recopilación, ordenación y transcripción de las normas a refundir, frente a aquellos otros casos en que la autorización se extiende a aclarar, armonizar y regularizar los textos legales a refundir, en los que las facultades del Gobierno son más amplias.

10.- Los artículos 45 y 46 del texto refundido recogen el artículo 45.dos de la Ley 10/2009, si bien con algún ajuste en la remisión al artículo 38 del Decreto 3059/1966, de 1 de diciembre. El texto legal a refundir

incluía en un solo apartado lo que ahora se divide en dos artículos, de ahí que resulte necesario especificar los apartados del citado artículo 38 que son objeto de regulación en cada uno. Tales ajustes, obligados por razón de la sistemática de la norma se encuentran amparados por la facultad de ordenación que comprende la tarea refundidora.

11.- En los artículos 47.2 y 53.1 del texto refundido se sustituye la expresión “*declaración-liquidación*” del tenor literal de la disposición refundida, por la de “*autoliquidación*” que es la terminología empleada en la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria. Sobre este punto es de aplicación la consideración efectuada al hilo del análisis del artículo 1 del texto refundido.

12.- La disposición transitoria primera del texto refundido proyectado recoge la disposición transitoria segunda de la Ley 10/2009. Sin embargo los ajustes en la remisión normativa están incorrectamente efectuados. En efecto. El tenor literal de la norma a refundir establece: “*El plazo de permanencia de cinco años, establecido en el artículo 3, apartado Uno, número 3, párrafo primero, resultará aplicable también a los bienes o derechos adquiridos por transmisión «mortis causa» antes de la entrada en vigor de esta Ley*”.

El artículo 3.uno.3, párrafo primero al que se remite es el siguiente: “*En los casos en los que en la base imponible de una adquisición «mortis causa» que corresponda a los cónyuges, descendientes o adoptados de la persona fallecida, estuviese incluido el valor de una empresa individual, de un negocio profesional o participaciones en entidades a los que sea de aplicación la exención regulada en el artículo 4.Ocho de la Ley 19/1991, de 6 de junio, del Impuesto sobre el Patrimonio, o de derechos de usufructo sobre los mismos, para obtener la base liquidable se aplicará en la base imponible, con independencia de las reducciones que procedan con arreglo a los números anteriores, otra del 95 por 100 del mencionado*

valor neto, siempre que la adquisición se mantenga durante los cinco años siguientes al fallecimiento del causante, salvo que falleciese el adquirente dentro de este plazo.”

Este párrafo se halla transcrito en el párrafo primero del artículo 21.3 del texto refundido que se pretende aprobar, por lo que la remisión que la disposición transitoria hace al “*apartado 3 del artículo 21*”, para ser respetuoso con la norma objeto de refundición, debe ser al “*artículo 21.3, párrafo primero*”. De lo contrario, se estaría ampliando el objeto de la remisión, dado que el artículo 21.3, como el artículo 3.uno.3 del que procede, consta de varios párrafos.

13.- La disposición transitoria tercera en su apartado 2 dispone: “*Se podrán suministrar y comercializar, hasta el agotamiento de existencias, los cartones para el juego del bingo y los pliegos de cartones para el juego del bingo simultáneo, fabricados con el texto del reverso conteniendo la tributación vigente hasta el 31 de diciembre de 2007. En las salas de bingo, antes de proceder a la venta de estos cartones, se pondrá de manifiesto esta circunstancia.*”

Con esta redacción se pretende recoger el contenido de la disposición transitoria segunda, apartado 2 de la Ley 7/2007, de 21 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas. Ahora bien, la redacción de la norma a refundir se refiere a “*la tributación vigente hasta la entrada en vigor de esta Ley*”, lo que tuvo lugar, de acuerdo con la disposición final tercera de la misma Ley, el 1 de enero de 2008. En consecuencia, al fijar, la disposición que analizamos, la fecha en el 31 de enero de 2007 se está alterado el sentido de la norma y ello supone una extralimitación en el ejercicio de la autorización concedida por la Asamblea de Madrid. Por ello se debería cambiar la redacción proyectada en el inciso al que nos referimos por la de “*la tributación vigente hasta la entrada en vigor de la Ley 7/2007, de 21 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas*”.

Esto es lo que, por otra parte, se ha hecho en la disposición final primera del texto refundido, en la que no se ha sustituido la referencia a la entrada en vigor de la norma correspondiente por la indicación concreta de la fecha de entrada en vigor de la misma, sino que se ha respetado la alusión genérica a la fecha de la entrada en vigor.

14.- Por último, la disposición final cuarta del texto refundido, intitulado “*Entrada en vigor de los mínimos por descendientes*”, establece “*Los mínimos por descendientes contemplados en el artículo 2 de esta ley surtirán efectos desde 1 de enero de 2010*”.

Con ello se pretende incorporar el apartado 4 de la disposición final cuarta de la Ley 5/2010, de 12 de julio, de Medidas Fiscales para el Fomento de la Actividad Económica, que dispone: “*La disposición adicional única [que regula el importe de los mínimos por descendientes en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas] entrará en vigor cuando lo haga la Ley de Régimen de Cesión de Tributos del Estado a la Comunidad de Madrid y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión, si bien surtirá efectos desde el 1 de enero de 2010.*”

De la comparación de los dos textos se colige sin dificultad que no se ha respetado el contenido de la disposición objeto de refundición, pues se recoge únicamente el aspecto relativo a la eficacia, más no al de la entrada en vigor, conceptos diferentes que no tienen por qué coincidir en el tiempo, como sucede en este caso. Así pues, se cercena una parte del contenido de la norma a refundir, lo que, además, genera una divergencia entre el título de la disposición (entrada en vigor) y el contenido de la misma (que alude solamente a la fecha a la que se retrotraen los efectos), por lo que la disposición del texto refundido debe ser completada para recoger ambos aspectos.

QUINTA.- Cuestiones formales y de técnica normativa.

En términos generales el proyecto de Decreto Legislativo se ajusta a las directrices de técnica normativa aprobadas mediante Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, que resultan de aplicación. No obstante, cabe efectuar algunas observaciones en este ámbito.

Según lo establecido en la directriz 24 del meritado Acuerdo, las secciones y su título no deben figurar en cursiva.

En el artículo 21.3, último párrafo, este Consejo propone sustituir la cita “*los apartados 1, 2 y 3 del artículo 4 de la Ley 19/1991*” por “*el artículo 4, apartados 1, 2 y 3 de la Ley 19/1991*”. Dicha propuesta obedece a dos motivos: por un lado, se respeta la dicción literal del precepto que se transcribe y, por otro, se ajusta al punto 68 de las directrices de técnica normativa, con arreglo al cual “*se deberá utilizar la cita corta y decreciente, respetando la forma en que esté numerado el artículo, con el siguiente orden: número del artículo, apartado y, en su caso, el párrafo de que se trate*”.

Esta misma consideración es aplicable a la cita contenida en el artículo 39.1.1 al “*apartado IV) del punto 2 del artículo 4*” de la Ley 2/1994, de 30 de marzo, que debiera ser al “*artículo 4.2, apartado IV*”.

Se recomienda revisar el uso de mayúsculas a fin de realizar un uso homogéneo de las mismas (verbigracia, en el artículo 2 el término “*leyes*” en la expresión “*leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio*” figura con minúscula en tanto que en los artículos 10, 11, 12 y otros figura con mayúscula; asimismo en la referencia al Impuesto sobre la Renta de No Residentes en algunos artículos “*no*” figura con mayúscula inicial y en otros con minúscula).

Otro tanto cabe decir de las referencias a porcentajes. En la mayor parte de los artículos se contiene la referencia en números (por ejemplo, 20 por

100), mientras que en el artículo 17 -párrafos 1 y 2- se expresa la primera cifra en número y la segunda en letra (20 por ciento).

Igualmente es aconsejable revisar la acentuación de los pronombres demostrativos, que figuran sin tilde en varias ocasiones (*vid.* artículos 5.3, 9.2, 24.2, 24.3, 24.4, entre otros).

En el artículo 31.3 se propone sustituir los apartados 1º y 2º por las letras a) y b). Con ello se respeta la dicción literal de la norma objeto de refundición y, además, la directriz 31 del reiterado Acuerdo. Asimismo, en aplicación de la citada directriz, en el artículo 39.1, los subapartados 1, 2 y 3 debieran figurar con las letras a), b) y c), respectivamente.

En mérito a cuanto antecede el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid formula la siguiente



CONCLUSIÓN

Que una vez atendidas las observaciones efectuadas en el cuerpo del presente dictamen, que no tienen carácter esencial, procede someter al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid el proyecto de Decreto Legislativo por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales de la Comunidad de Madrid en materia de tributos cedidos por el Estado.

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Madrid, 13 de octubre de 2010