



A.G.- 104/2022

S.G.C.- 195/2022

S.J.- 340/2022

Se ha recibido en este Servicio Jurídico una solicitud de Informe, cursada por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, en relación con el **ANTEPROYECTO DE LEY POR LA QUE SE MODIFICA EL TEXTO REFUNDIDO DE LAS DISPOSICIONES LEGALES DE LA COMUNIDAD DE MADRID EN MATERIA DE TRIBUTOS CEDIDOS POR EL ESTADO, APROBADO POR DECRETO LEGISLATIVO 1/2010, DE 21 DE OCTUBRE, PARA LA ADOPCIÓN DE MEDIDAS FISCALES EN EL ÁMBITO DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE LAS PERSONAS FÍSICAS.**

A la luz de los antecedentes remitidos, en cumplimiento del artículo 4.1.a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, en relación con el artículo 12.2 del Decreto 105/2018, de 19 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, tenemos el honor de emitir el siguiente

INFORME

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. - A la citada petición de Informe, recibida el 11 de octubre de 2022, se acompañaba la siguiente documentación:

- a) El señalado Anteproyecto de Ley, fechado el 7 de octubre de 2022 (se remitieron también dos versiones anteriores, de 6 de julio y 8 de septiembre de 2022).





- b) Memoria del Análisis de Impacto Normativo, elaborada por la Dirección General de Tributos el 7 de octubre de 2022 (se adjuntaron también versiones anteriores de esta Memoria, de 6 de julio y 8 de septiembre de 2022).
- c) Informe 54/2022, de 14 de julio, de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior.
- d) Sendas comunicaciones, remitidas entre los días 12 y 22 de julio de 2022 por la Vicepresidencia y Consejería de Educación y Universidades, así como por las Consejerías de Cultura, Turismo y Deporte; de Transportes e Infraestructuras; de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura; de Sanidad; de Administración Local y Digitalización; de Familia, Juventud y Política Social, y de Presidencia, Justicia e Interior, en las que manifiestan su voluntad de no formular observaciones al Anteproyecto de Ley al amparo del artículo 4.3 del Decreto 52/2021, de 21 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid (en adelante, Decreto 52/2021).
- e) Informe favorable de la Dirección General de Presupuestos, de 11 de julio de 2022, de conformidad con lo establecido en la disposición adicional primera de la Ley 4/2021, de 23 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad de Madrid para 2022.
- f) Sendos informes de impacto por razón de género, y por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género, elaborados el 13 de julio de 2022 por la Dirección General de Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social).
- g) Informe de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia, de fecha 11 de julio de 2022, elaborado por la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social), en el que se estima que el Anteproyecto de Ley es susceptible de





generar un impacto positivo, en la medida en que introduce tres nuevas deducciones destinadas directamente a mejorar la renta de las familias e incentivar las mejoras en las viviendas de alquiler.

- h) Resolución de 8 de septiembre de 2022, del Director General de Tributos, por la que se somete el Anteproyecto de Ley al trámite de audiencia e información pública por un plazo de quince días hábiles desde el siguiente a su publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid (13 de septiembre al 3 de octubre de 2022).
- i) Observaciones formuladas por el Rector de la Universidad de Alcalá de Henares el 21 de septiembre de 2022.
- j) Observaciones formuladas por el Consejo de Estudiantes de la Universidad de Alcalá de Henares el 21 de septiembre de 2022.
- k) Informe del Consejo Asesor de Personas con Discapacidad (adscrito a la Consejería de Familia, Juventud y Política Social) de 21 de septiembre de 2022.
- l) Informe favorable del Consejo Regional de Mayores (adscrito a la Consejería de Familia, Juventud y Política Social) de 5 de octubre de 2022.
- m) Finalmente, se adjuntaba el preceptivo informe de legalidad, elaborado por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo el 10 de octubre de 2022.

Segundo.- El 14 de octubre de 2022 se recibió nueva petición de informe sobre el reiterado Anteproyecto de Ley, a la que se acompaña la siguiente documentación:

- a) Sendos escritos de alegaciones presentados el 3 de octubre de 2022, durante el trámite de audiencia e información pública, por el sindicato “CC.OO. de Madrid” y las entidades de carácter asociativo “FAMMA-Cocemfe Madrid” y “CONFEBUS Madrid”.





- b) Memoria del Análisis de Impacto Normativo, elaborada por la Dirección General de Tributos y actualizada a 13 de octubre de 2022.
- c) Finalmente, se adjuntaba nuevo informe de legalidad, elaborado por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo el 13 de octubre de 2022.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera. - Finalidad y contenido del Anteproyecto

El Anteproyecto de Ley sometido a informe tiene por objeto ampliar las deducciones aplicables a la cuota íntegra autonómica del Impuesto sobre las Renta de las Personas Físicas (en adelante, IRPF) con el fin último -en palabras de la Exposición de Motivos-, de *“mejorar el nivel adquisitivo de los madrileños aumentando la cantidad de recursos disponibles obtenidos de su trabajo”*.

En efecto, el párrafo sexto del apartado I de la Exposición de Motivos explica la modificación propuesta en los siguientes términos:

“Se introducen tres nuevas deducciones destinadas directamente a mejorar la renta de las familias e incentivar las mejoras en las viviendas de alquiler. Así, se introducen deducciones por cuidado de ascendientes, por los gastos derivados del arrendamiento de viviendas, y, por el pago de intereses de préstamos para estudios de grado, máster o doctorado. Y se amplían las deducciones por gastos de enseñanza de idiomas, por cuidado de hijos menores de tres años, que se extiende al cuidado de mayores dependientes y personas con discapacidad y por inversión en la adquisición de acciones y participaciones sociales de nuevas entidades o de reciente creación, en la que se incrementan los porcentajes de deducción”.





Con tales objetivos se pretende modificar el Texto Refundido de las disposiciones legales de la Comunidad de Madrid en materia de tributos cedidos por el Estado, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2010, de 21 de octubre (en adelante, Decreto Legislativo 1/2010).

En particular, el Anteproyecto de Ley introduce tres nuevos artículos, numerados como 7 bis, 8 bis y 12 bis, en los que se regulan las nuevas deducciones por cuidado de ascendientes, por gastos derivados de arrendamiento de viviendas, y por el pago de intereses de préstamos a estudios de Grado, Máster y Doctorado.

Junto a lo anterior, el Anteproyecto de Ley modifica el índice del Decreto Legislativo 1/2010 y la relación de deducciones sobre la cuota íntegra autonómica (art. 3); incrementa los porcentajes de la deducción por gastos educativos en idiomas (art. 11.3); extiende la deducción por cuidado de hijos menores de tres años, al cuidado de mayores dependientes y personas con discapacidad (art. 11 bis); aumenta la deducción por inversión en la adquisición de acciones y participaciones sociales de nuevas entidades o de reciente creación (art. 15, ap. 1 y 2) y actualiza el régimen de justificación documental de tales deducciones (art. 18.4).

La Memoria del Análisis de Impacto Normativo (MAIN, en lo sucesivo) que obra en el expediente, en su versión más reciente de 13 de octubre de 2022, justifica la oportunidad del Anteproyecto en la voluntad de ampliar *“las deducciones aplicables por los contribuyentes madrileños en el impuesto sobre la renta de las personas físicas con un múltiple objetivo:*

- *Atender a las necesidades de ayuda, apoyo y cuidado de colectivos que necesitan una especial atención, como los mayores, dependientes y personas con discapacidad.*
- *Fomentar y facilitar las enseñanzas de idiomas y los estudios universitarios para mejorar la calidad y competitividad de los estudiantes madrileños.*
- *Facilitar la creación y ampliación de empresas de todo tipo que aporten riqueza y generen empleo en la Comunidad de Madrid.*
- *Contribuir a la ampliación del parque de viviendas en alquiler en la Comunidad de Madrid con el objeto de facilitar el acceso a la vivienda.*





- *En definitiva, mejorar el nivel adquisitivo de los madrileños mediante el aumento la cantidad de recursos disponibles obtenidos de su trabajo”.*

Segunda. - Marco competencial

El Anteproyecto de Ley se proyecta en el ámbito tributario. Conviene recordar, a este respecto, que el reconocimiento de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas para el desarrollo y ejecución de sus competencias, con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles, se consagra en el artículo 156.1 de la Constitución. Dicha autonomía financiera implica la existencia de unos recursos propios de las Comunidades Autónomas, que les permitan hacer efectivas sus propias competencias; entre tales recursos se encuentran los impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado, tal y como expresamente reconoce el artículo 157.1.a) del Texto constitucional.

El Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid (en adelante, EAM) acoge en el artículo 51 la previsión constitucional de autonomía financiera consagrada en el artículo 156 de la Constitución, mientras que en el artículo 53 contempla los rendimientos de los impuestos cedidos por el Estado entre los recursos que conforman la Hacienda autonómica.

La Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (en lo sucesivo, LOFCA) –dictada en desarrollo del artículo 157.3 de la Constitución–, constituye el marco normativo general por el que se rige la cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas. Marco complementado y desarrollado por la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía, y se modifican determinadas normas tributarias (Ley 22/2009, en adelante).

El artículo 10.3 de la LOFCA indica que la cesión de tributos a favor de las Comunidades Autónomas podrá comprender competencias normativas en los





términos que determine la Ley que regule la cesión de tributos. En principio, con arreglo al artículo 45 de la Ley 22/2009, la titularidad de las competencias normativas y de aplicación de los tributos cuyo rendimiento se cede a las Comunidades Autónomas corresponde al Estado. Sin embargo, los artículos 46 a 52 del mismo texto legal permiten a las Comunidades Autónomas asumir ciertas competencias normativas, con el alcance que allí se establece, respecto de los tributos que sean objeto de cesión.

En lo que concierne al Anteproyecto objeto de este dictamen, de acuerdo con la Ley 22/2009, son tributos cuyo rendimiento se cede total o parcialmente a las Comunidades Autónomas, entre otros, el IRPF (art. 25.1.a).

Centrándonos en la Comunidad de Madrid, la relación de tributos estatales cuyo rendimiento se le cede total o parcialmente se encuentra en la disposición adicional primera (apartado uno) del EAM, norma modificada por la Ley 29/2010, de 16 de julio, para adecuar dicha disposición al régimen implantado por la reiterada Ley 22/2009. Con arreglo a la citada disposición adicional primera del EAM, entre los tributos cuyo rendimiento se cede total o parcialmente a la Comunidad de Madrid se encuentra el IRPF, con carácter parcial, en el porcentaje del 50 por ciento.

Asimismo, es reseñable el artículo 2.2 de la Ley 29/2010, de 16 de julio, del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad de Madrid y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión, que atribuyó a ésta la facultad de dictar, para sí misma, normas legislativas en los casos y condiciones previstos en la Ley 22/2009.

En ejercicio de dicha facultad se dictó el Decreto Legislativo 1/2010, en el que se contiene la normativa dictada por la Comunidad Autónoma dentro del margen autorizado por la Ley 22/2009.

En efecto, aunque el artículo 45 de la Ley 22/2009 atribuye al Estado la titularidad de las competencias normativas y de aplicación de los tributos cedidos, sin embargo, otros preceptos de la misma Ley permiten a las Comunidades Autónomas asumir ciertas competencias normativas, con el alcance que allí se establece, respecto de los mencionados tributos.



En lo que atañe al alcance de las competencias normativas de las Comunidades Autónomas en el IRPF, interesa destacar el artículo 46.1, letra c) de la Ley 22/2009, que establece cuanto sigue:

“1. En el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias normativas sobre:

(...)

c) Deducciones en la cuota íntegra autonómica por:

Circunstancias personales y familiares, por inversiones no empresariales y por aplicación de renta, siempre que no supongan, directa o indirectamente, una minoración del gravamen efectivo de alguna o algunas categorías de renta.

Subvenciones y ayudas públicas no exentas que se perciban de la Comunidad Autónoma, con excepción de las que afecten al desarrollo de actividades económicas o a las rentas que se integren en la base del ahorro.

En relación a las deducciones señaladas en esta letra c), las competencias normativas de las Comunidades Autónomas abarcarán también la determinación de:

La justificación exigible para poder practicarlas.

Los límites de deducción.

Su sometimiento o no al requisito de comprobación de la situación patrimonial.

Las reglas especiales que, en su caso, deban tenerse en cuenta en los supuestos de tributación conjunta, período impositivo inferior al año natural y determinación de la situación familiar. Si la Comunidad Autónoma no regulara alguna de estas materias se aplicarán las normas previstas a estos efectos en la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas”.

Por otro lado, tales competencias normativas autonómicas se restringen en el apartado 2.b) de este precepto, al prohibir que las Comunidades Autónomas regulen las deducciones de la cuota establecidas y reguladas por la normativa del Estado.

En consecuencia, las competencias normativas autonómicas en el IRPF les permiten crear nuevas deducciones así como regular su régimen de justificación, siempre que no coincidan con las deducciones de la cuota establecidas y reguladas por la normativa del Estado.





Dado que las medidas fiscales proyectadas se circunscriben a la ampliación de las deducciones aplicables a la cuota íntegra autonómica del IRPF, sin que aquellas coincidan con las deducciones propias de la normativa estatal, podemos adelantar que el Anteproyecto de Ley encaja en las competencias normativas de la Comunidad de Madrid.

Tercera. - Rango normativo y tramitación del Anteproyecto de Ley

El rango legal del Anteproyecto resulta obligado, al tratarse de la modificación de una norma con ese mismo rango: el Decreto-Legislativo 1/2010.

Además, por razón de la materia, el Anteproyecto incide sobre elementos tributarios que cuentan con reserva de ley, de acuerdo con el artículo 8 de la Ley 58/2003, de 17 diciembre, General Tributaria. Así, de acuerdo con esta disposición:

“Se regularán en todo caso por Ley:

a) La delimitación del hecho imponible, del devengo, de la base imponible y liquidable, la fijación del tipo de gravamen y de los demás elementos directamente determinantes de la cuantía de la deuda tributaria, así como el establecimiento de presunciones que no admitan prueba en contrario.

(...)

d) El establecimiento, modificación, supresión y prórroga de las exenciones, reducciones, bonificaciones, deducciones y demás beneficios o incentivos fiscales.

(...)”.

El Tribunal Constitucional ha señalado que la adecuada formación del expediente de elaboración de un Anteproyecto normativo tiene como finalidad proporcionar a los miembros del órgano legislativo los elementos de juicio necesarios para su decisión (STC 108/1986, de 29 de julio).

En el análisis de la tramitación de este Anteproyecto servirá como parámetro el antes mencionado Decreto 52/2021, aplicable a los procedimientos de elaboración y tramitación de los anteproyectos de normas con rango de ley (art. 1.2).





El artículo 15.2 del EAM atribuye la iniciativa legislativa al Gobierno, en los términos que se establezcan en el Reglamento de la Asamblea.

La iniciativa para la elaboración y tramitación del Anteproyecto incumbe a la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo en virtud del Decreto 42/2021, de 19 de junio, de la Presidenta de la Comunidad de Madrid, por el que se establece el número y denominación de las Consejerías de la Comunidad de Madrid. En particular, atendiendo a su finalidad, la elaboración del Anteproyecto compete a la Dirección General de Tributos de acuerdo con el artículo 7.a) del Decreto 234/2021, de 10 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo.

Al hilo de estas cuestiones, interesa poner de manifiesto una singularidad de este Anteproyecto: la tramitación de la presente modificación del Decreto Legislativo 1/2010 se ha solapado con otro Proyecto de Ley que todavía no ha sido aprobado en la Asamblea de Madrid, cuyo Anteproyecto se informó por esta Abogacía General el 6 de junio de 2022 (ref.: A.G.: 50/2022; SGC 105/2022; S.J. 130/2022), y fue aprobado mediante el Acuerdo de Consejo de Gobierno de 15 de junio de 2022.

En efecto, se está debatiendo en ese Órgano legislativo el Proyecto de Ley número 14/22, por el que se modifica el Decreto Legislativo 1/2010 para la adopción de medidas fiscales dirigidas a la protección de la maternidad y paternidad y de fomento de natalidad y conciliación (en adelante, Proyecto de Ley 14/22).

En virtud del citado Proyecto de Ley 14/22 se modifica el Decreto Legislativo 1/2010 en varios aspectos y, en lo que interesa a este Dictamen, es destacable que se incrementa el importe de las deducciones por nacimiento o adopción de hijos; por arrendamiento de vivienda habitual; y por cuidado de hijos menores de tres años (arts. 4, 8.1, 11.bis del Decreto Legislativo 1/2010). Además, introducen nuevas deducciones por el pago de intereses de préstamos para la adquisición de vivienda por jóvenes menores de treinta años; por adquisición de vivienda habitual por nacimiento o adopción de hijos; y por la obtención de la condición de familia numerosa de categoría general o especial (arts. 12, 13 y 13 bis del Decreto Legislativo 1/2010),





con la consiguiente modificación de la relación de deducciones autonómicas enumeradas en el artículo 3 del mismo Decreto Legislativo.

La descrita sucesión de proyectos legales que pretenden introducir modificaciones superpuestas en el Decreto Legislativo 1/2010 da lugar, paradójicamente, a que la redacción del Texto Refundido sobre el que actúa el presente Anteproyecto –y que se ha tenido en cuenta por la MAIN y restante documentación del expediente- no sea la redacción vigente en la actualidad sino la que, eventualmente, podría entrar en vigor tras su aprobación definitiva por la Asamblea y publicación en el BOCM.

Por ello, conviene señalar que la tramitación del Anteproyecto examinado queda condicionada inevitablemente por la efectiva aprobación del Proyecto de Ley 14/22 que, aun no siendo incompatible con aquel, incide sobre algunos de los artículos que se pretende volver a modificar: así ocurre, por ejemplo, con los artículos 3 y 11 bis, cuyo contenido se examinará en detalle más adelante.

Sin perjuicio de lo expuesto, la revisión de la documentación obrante en el expediente permitirá verificar el cumplimiento de los trámites enumerados en el Decreto 52/2021 en los términos que se exponen a continuación.

Hay que comenzar señalando que la circunstancia de que el Anteproyecto de Ley no imponga obligaciones relevantes a sus destinatarios, ni tenga un impacto significativo en la actividad económica ha permitido prescindir del trámite de consulta pública previa, de acuerdo con el artículo 5.4. c) y d) del Decreto 52/2021, tal como explica la MAIN (pág. 9).

La MAIN -elaborada por la Dirección General de Tributos en su versión extendida, al tratarse de un Anteproyecto de Ley-, expone su justificación y oportunidad, analiza los diversos impactos de la Ley proyectada y describe su contenido y tramitación en términos acordes con el artículo 7 del Decreto 52/2021. Además, alude al Proyecto de Ley 14/22 que se tramita en la Asamblea de Madrid, señalando que *“el contenido del anteproyecto de ley que ahora se propone no*





presenta problemas de compatibilidad con las distintas deducciones sobre este mismo impuesto recogidas” en aquel (pág. 8).

Hacemos notar, en este punto, que se han elaborado diversas versiones de la MAIN, tal y como consta en los antecedentes del presente informe.

Como viene refiriendo la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid a propósito de las normas reglamentarias que informa (doctrina que resulta perfectamente extrapolable a los anteproyectos de ley), la actualización de la MAIN permitirá comprobar que, de hecho, los diversos trámites del procedimiento han resultado útiles y no un mero formalismo de cara a la depuración progresiva de la norma proyectada, esto es, que el documento de referencia *“responde a la naturaleza que le otorga su normativa reguladora como un proceso continuo”*. Así, por todos, en su Dictamen 8/2021, de 12 de enero.

Como se hace constar en la MAIN (pág. 10), esta modificación del Decreto Legislativo 1/2010 figura en el Plan Normativo para la XII Legislatura (2021-2023), aprobado mediante Acuerdo de Consejo de Gobierno de 10 de noviembre de 2021, en el que se incluye la tramitación de la *“Ley de medidas fiscales por la que se modifica el Texto Refundido de las Disposiciones Legales de la Comunidad de Madrid en materia de tributos cedidos por el Estado, aprobado por Decreto Legislativo 1/2010, de 21 de octubre”*.

En cuanto a la obligación de efectuar una evaluación *ex post*, la MAIN la descarta en la medida en que considera que las normas del Anteproyecto carecen de un impacto o efectos que determinen la obligación de efectuar dicha evaluación *ex post* o análisis de resultado conforme los artículos 3.3 y 13 del Decreto 52/2021. Y añade, en este sentido, que *“el impacto económico de las medidas incluidas en el proyecto normativo se recogerá en la memoria de beneficios fiscales que acompaña al proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid de cada ejercicio”*, lo que hace innecesario someterlo a un análisis de resultado (pág. 10).

Conforme a lo dispuesto en el artículo 8 del Decreto 52/2021, durante el procedimiento de elaboración de la norma el centro directivo proponente recabará los





informes y dictámenes que resulten preceptivos, así como los estudios y consultas que estime convenientes, debiendo justificar los informes facultativos que se soliciten, en su caso.

Entre los informes preceptivos incorporados al expediente pueden mencionarse los siguientes:

- Informe favorable de la Dirección General de Presupuestos, solicitado al amparo de la disposición adicional primera de la Ley 4/2021, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2022.
- Informe de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de Presidencia, Justicia e Interior, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 8.4 del Decreto 52/2021 y 26.3.a) del Decreto 191/2021, de 3 de agosto, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior.
- Informe de impacto por razón de género, elaborado por la Dirección General de Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social) al amparo del artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.
- Informe de impacto por razón de orientación sexual, identidad y expresión de género, elaborado por la Dirección General de Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social) de acuerdo con el artículo 21 de la Ley 3/2016, de 22 de julio, de Protección Integral contra la LGTBifobia y la Discriminación por Razón de Orientación e Identidad Sexual en la Comunidad de Madrid, y el artículo 45 de la Ley 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de Madrid.
- Informe de impacto sobre la infancia, adolescencia y la familia, elaborado por la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social) conforme al artículo 22





quinques de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor y de modificación del Código Civil y la Ley de Enjuiciamiento Civil, y la disposición final 10ª de la Ley 40/2003, de 18 noviembre, de Protección a las Familias Numerosas.

Además, el Anteproyecto y la MAIN se comunicaron a las Secretarías Generales Técnicas de cada Consejería para su conocimiento y, en su caso, realización de las observaciones oportunas en cuanto a su adecuación al orden competencial y de atribuciones establecido en los diferentes decretos de estructura (art. 4.3 del Decreto 52/2021). No se han presentado observaciones en este trámite.

Por otra parte, se han incorporado al expediente las observaciones formuladas por el Rector de la Universidad de Alcalá de Henares y por el Consejo de Estudiantes de esta Universidad, así como los informes del Consejo Asesor de Personas con Discapacidad y del Consejo Regional de Mayores (adscritos ambos a la Consejería de Familia, Juventud y Política Social).

Mediante Resolución de 8 de septiembre de 2022 de la Dirección General de Tributos se sometió el Anteproyecto de Ley al trámite de audiencia e información pública por un plazo de quince días hábiles desde el siguiente a su publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid (del 13 de septiembre al 3 de octubre de 2022).

Durante el trámite de audiencia e información pública han presentado alegaciones el sindicato "CC.OO. de Madrid" y las entidades de carácter asociativo "FAMMA-Cocemfe Madrid" y "CONFEBUS Madrid"; sus propuestas se ha desestimado por la Dirección General de Tributos, como se expone justificadamente en la MAIN (pág. 32 a 35).

Finalmente, se aporta el preceptivo informe de legalidad elaborado por la Secretaría General Técnica de la Consejería proponente (arts. 4.2.e) y 8.5 del Decreto 52/2021), firmado el 13 de octubre de 2022 por el Secretario General Técnico de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo.





En virtud de todo lo expuesto, nada puede objetarse a la tramitación de este Anteproyecto de Ley.

Cuarta. - Análisis del contenido

A continuación procede analizar el articulado del Anteproyecto de Ley, tanto desde una perspectiva material como formal, ateniéndonos, en este último aspecto, a las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 (en adelante, las “Directrices”), que resultan aplicables en la Comunidad de Madrid *“por su carácter normalizador respecto de la técnica aplicable al procedimiento para el ejercicio de la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria del Consejo de Gobierno”*, como ha señalado la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en su Dictamen 488/2021, de 5 de octubre.

Prima facie, nos detendremos en el **Título**.

De acuerdo con la Directriz 6ª, el título se inicia siempre con la identificación del tipo de disposición. En este caso, se identifica debidamente como Anteproyecto de Ley.

Por otro lado, y según la Directriz 7ª, el nombre de la disposición es la parte del título que indica el contenido y objeto de aquella, la que permite identificarla y describir su contenido esencial. La redacción del nombre deberá ser clara y concisa y evitará la inclusión de descripciones propias de la parte dispositiva. Deberá reflejar con exactitud y precisión la materia regulada, de modo que permita hacerse una idea de su contenido y diferenciarlo del de cualquier otra disposición. Pues bien, el título del Anteproyecto se acomodaría en líneas generales a lo preceptuado en esta Directriz.

Además, al tratarse de una disposición modificativa, debe cumplir las pautas marcadas por la Directriz 53ª, señalando su naturaleza y el título de la disposición modificada junto a una referencia al contenido esencial de la modificación que se introduce, ya que se refiere a un aspecto concreto de la norma modificada: las deducciones aplicables a la cuota íntegra autonómica del IRPF.





Aunque el título del Anteproyecto cumple en líneas generales las mencionadas Directrices, cabría sugerir la posible inserción de una referencia expresa a la ampliación de las deducciones autonómicas, lo que acotaría las medidas fiscales introducidas, diferenciando el objeto de la presente modificación del Decreto Legislativo 1/2010 de cualesquiera otras.

De admitirse esta sugerencia, el título del Anteproyecto podría quedar con el siguiente tenor literal: *“Anteproyecto de Ley por la que se modifica el Texto Refundido de las Disposiciones Legales de la Comunidad de Madrid en materia de tributos cedidos por el Estado, aprobado por Decreto Legislativo 1/2010, de 21 de octubre, para la adopción de medidas fiscales **para ampliar las deducciones autonómicas** en el ámbito del impuesto sobre la renta de las personas físicas”*.

El Anteproyecto de Ley examinado consta de una parte expositiva, denominada “Exposición de Motivos”, seguida de un solo artículo y una parte final integrada por una disposición final única referida a su entrada en vigor.

La **Exposición de Motivos**, dividida en cuatro apartados numerados con números romanos, expresa, en primer lugar, la finalidad de la ley, a la que hemos hecho referencia en la consideración primera; a continuación, expone la estructura y contenido de la ley; seguidamente, hace referencia a los principios de buena regulación según el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común (Ley 39/2015, en lo sucesivo) y el artículo 2 del Decreto 52/2021; y, por último, menciona la autonomía financiera de la Comunidad de Madrid y el marco legal en el que se dicta la norma.

Esta parte del Anteproyecto se acomoda, con carácter general, a la Directriz 12ª al describir el contenido de la norma e indicar su objeto y finalidad, señalar las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta, amén de justificar la adecuación del Anteproyecto a los principios de buena regulación, como exige el artículo 129.1 de la referida Ley 39/2015 y el artículo 2.1 del Decreto 52/2021.





No obstante, pueden formularse las siguientes consideraciones en torno a su redacción:

I.- En primer lugar, es preciso señalar que algunos párrafos del apartado I tienen un tono laudatorio que convendría evitar conforme a la Directriz 12ª.

II.- Por otra parte, la descripción del contenido de la Ley en el apartado II señala que *“modifica el índice y cuatro artículos del Texto Refundido (...)”*. Sin embargo, son cinco los preceptos afectados: artículos 3, 11.3, 11 bis, 15 (ap. 1 y 2) y 18.4 del Decreto Legislativo 1/2010.

III.- Además, urge señalar que se ha omitido en esta parte del Anteproyecto una referencia concreta a los antecedentes normativos que, conforme a la Directriz 12ª, han de mencionarse en la Exposición de Motivos.

No es preciso citar todas las modificaciones que ha experimentado el Decreto Legislativo 1/2010 desde su entrada en vigor, pero sí parece oportuno mencionar, al menos, alguna de las más recientes referidas a las deducciones autonómicas, lo que contribuiría a mejorar la comprensión del texto proyectado.

En este sentido, se sugiere la cita expresa en el apartado I de la Exposición de Motivos de la Ley 6/2018, de 19 de diciembre, de Medidas Fiscales de la Comunidad de Madrid, por la que se modifica el Texto Refundido de las Disposiciones Legales de la Comunidad de Madrid en materia de tributos cedidos por el Estado, aprobado por Decreto Legislativo 1/2010, de 21 de octubre (en adelante, Ley 6/2018), que reguló las deducciones por acogimiento no remunerado de mayores de sesenta y cinco años y/o con discapacidad; por donativos a fundaciones y clubes deportivos; por gastos educativos; por cuidado de hijos menores de 3 años; y por inversión en la adquisición de acciones y participaciones sociales de nuevas entidades o de reciente creación (arts. 7, 9, 11, 11 bis y 15 del Decreto Legislativo 1/2010).





Asimismo, sería deseable que una vez aprobado el Proyecto de Ley 14/22, actualmente en trámite en la Asamblea, se incorporase una mención expresa de aquella disposición.

IV.- Finalmente, en el último párrafo de la Exposición de Motivos puede prescindirse de la referencia a la Ley Orgánica por la que se aprobó el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, siendo suficiente su cita abreviada con su denominación propia (Directriz 72^a).

La **parte dispositiva** del Anteproyecto se compone de un artículo único distribuido en nueve apartados, en los que se modifican o introducen *ex novo* otros tantos preceptos del Decreto Legislativo 1/2010.

La estructura de este artículo único se acomoda a la Directriz 57^a pues, al afectar a varios preceptos del citado Decreto Legislativo 1/2010, se divide en nueve apartados, uno por artículo, numerados con cardinales escritos en letra, en los que se ha insertado como texto marco únicamente la referencia al precepto que se modifica o introduce *ex novo*.

La composición del texto de regulación (nuevo texto en que consiste la modificación del Decreto Legislativo 1/2010) se ajusta a la Directriz 56^a, pues aparece separado del texto marco, en párrafo aparte, entrecorillado y sangrado.

Abordaremos a continuación el contenido de las modificaciones proyectadas en el artículo único del Anteproyecto.

Tras la actualización del índice del Decreto Legislativo 1/2010 inserta en el **apartado uno**, en el número **dos** se modifica la relación de deducciones sobre la cuota íntegra autonómica del IRPF contenida en el artículo 3, a fin de reflejar las novedades introducidas por el Anteproyecto.

En este **apartado dos** puede apreciarse la anomalía que representa la inconclusa tramitación parlamentaria del Proyecto de Ley 14/22, por el que se modifica





el Decreto Legislativo 1/2010 para la adopción de medidas fiscales dirigidas a la protección de la maternidad y paternidad y de fomento de natalidad y conciliación.

En efecto, el Anteproyecto no modifica la vigente redacción del artículo 3 del Decreto Legislativo 1/2010 (introducida por la Ley 6/2018), sino que el contenido del apartado dos se superpone a la redacción propuesta por el Proyecto de Ley 14/22, que sustituyó los números arábigos por letras minúsculas en la relación de las deducciones autonómicas, e insertó en las letras j), l) y k) del artículo 3 las deducciones por el pago de intereses de préstamos para la adquisición de vivienda por jóvenes menores de treinta años; por la adquisición de vivienda habitual por nacimiento o adopción de hijo; y por la obtención de la condición de familia numerosa de categoría general o especial -que se regulan en los artículos 12, 13 y 13 bis del Decreto Legislativo 1/2010, introducidos por el Proyecto de Ley 14/22-.

Sobre la base de esa redacción *de lege ferenda*, el Anteproyecto inserta en las letras e), g) y m) del artículo 3 las nuevas deducciones por cuidado de ascendientes, por gastos derivados del arrendamiento de viviendas, y por el pago de intereses de préstamos a estudios de Grado, Máster y Doctorado -que se regulan en los artículos 7 bis, 8 bis y 12 bis-, además de modificar la denominación de la deducción por cuidado de hijos menores de tres años, para extenderla también a los mayores dependientes y personas con discapacidad (letra k) del art. 3 y art. 11 bis), y reajustar las posiciones de la enumeración del artículo 3 a las nuevas deducciones.

Sería deseable que la letra h) del artículo 3 recogiese la denominación completa de la deducción regulada en el artículo 9: “*deducción por donativos a fundaciones y clubes deportivos*”, y no únicamente “*deducción por donativos*”, que puede inducir a confusión y no respeta la nomenclatura legal.

Los **apartados tres y cuatro** introducen dos nuevas deducciones sobre la cuota íntegra autonómica del IRPF, con el siguiente objeto:

- Por cuidado de ascendientes: los contribuyentes podrán deducirse 500 euros por cada ascendiente mayor de 65 años o con discapacidad por el que puedan aplicarse el mínimo por ascendientes regulado en el artículo 59





de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del IRPF (en adelante, LIRPF), prorrateando su importe en caso de dos o más contribuyentes con derecho a esta deducción por los mismos ascendientes (art. 7 bis del Decreto Legislativo 1/2010).

- Por gastos derivados del arrendamiento de viviendas: el contribuyente arrendador podrá deducirse el 10% de los gastos de conservación y reparación del inmueble, de los gastos por la formalización de contratos de arrendamiento, primas de seguros por daños e impagos, y por la obtención de certificados de eficiencia energética, con un límite de 150 euros anuales (art. 8 bis del Decreto Legislativo 1/2010). Señala la MAIN que el propósito de esta nueva deducción es *“contribuir a que haya más disponibilidad de viviendas en alquiler en la Comunidad de Madrid”* (pág. 10).

La modificación del artículo 11.3 del Decreto Legislativo 1/2010 (*“deducción por gastos educativos”*) prevista en el **apartado cinco** eleva el porcentaje deducible de los gastos en enseñanza de idiomas, que pasa del 10 al 15%, equiparándose a los gastos de escolaridad.

Mayor calado presenta la modificación del artículo 11 bis del Decreto Legislativo 1/2010 prevista en el **apartado seis**, pues propone ampliar la deducción por cuidado de hijos menores de tres años a la atención a mayores dependientes y personas con discapacidad.

En este caso urge destacar que nos encontramos de nuevo con la singularidad de perseguir la modificación no de una disposición legal vigente, sino de aquella que se encuentra actualmente en tramitación parlamentaria: el primer apartado del artículo 11 bis (según la redacción de la Ley 6/2018) fue revisado por el Proyecto de Ley 14/22 con el propósito de aumentar los porcentajes y los límites máximos de la deducción por cuidado de hijos menores de tres años, pasando del 20 al 25% y de 400 a 450 euros anuales con carácter general y, para el caso de titulares de familia numerosa, del 30 al 40% y de 500 a 600 euros.





Estas cuantías incrementadas -que aún no han entrado en vigor toda vez que están pendientes de aprobación parlamentaria-, sirven de base al Anteproyecto para aplicarlas no solo al contribuyente que tenga, al menos, un hijo menor de 3 años por el que se beneficie del mínimo por descendientes (art. 11 bis, ap. 2.a), sino también a los siguientes supuestos:

- Contribuyente que conviva con un ascendiente, descendiente, colateral por consanguinidad de segundo grado o cónyuge -en todos los casos mayores de 65 años-, que tenga reconocido alguno de los grados de dependencia de los previstos en el artículo 26 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia –es decir, dependencia moderada, severa o gran dependencia- (art. 11 bis, ap. 2.b).
- Contribuyente que conviva con un ascendiente, descendiente, colateral por consanguinidad de segundo grado o cónyuge que tenga reconocido un grado de discapacidad igual o superior al 33%, requisito que se entiende cumplido para los pensionistas de la Seguridad Social con una pensión de incapacidad permanente total, absoluta o gran invalidez, y, respecto a los pensionistas de clases pasivas, con una pensión de jubilación o retiro por incapacidad permanente para el servicio o inutilidad. Igualmente, se considera acreditado un grado de discapacidad igual o superior al 65% cuando se trate de personas cuya incapacidad sea declarada judicialmente, aunque no alcance dicho grado (art. 11 bis, ap. 2.c).
- Contribuyente que tenga reconocido alguno de los grados de dependencia o de discapacidad descritos anteriormente (art. 11 bis, ap. 2.d).

Lógicamente, las novedades más relevantes introducidas en el artículo 11 bis se refieren a los requisitos para aplicar la deducción por cuidado de mayores dependientes y personas con discapacidad:

- Debe tratarse de los ascendientes y descendientes por los que el contribuyente tenga derecho a la aplicación del mínimo por ascendientes y descendientes, así como el cónyuge y los colaterales hasta el segundo





grado de parentesco por consanguinidad que convivan con el contribuyente durante más de 183 días del periodo impositivo y no tengan rentas anuales, excluidas las exentas, superiores a 8.000 euros (art. 11 bis, ap. 3).

- El contribuyente empleador debe encontrarse en alguna de las siguientes situaciones, salvo que sea él mismo el dependiente o discapacitado (art. 11 bis, ap. 4.c):

1º) Realizar una actividad por cuenta propia o ajena por la que esté dado de alta en el régimen correspondiente de la Seguridad Social o mutualidad, al menos, durante 183 días dentro del periodo impositivo.

2º) Percibir prestaciones contributivas y asistenciales del sistema de protección del desempleo, pensiones abonadas por el Régimen General y los Regímenes especiales de la Seguridad Social o por el Régimen de Clases Pasivas del Estado, o prestaciones análogas a las anteriores reconocidas a los profesionales no integrados en el régimen especial de la Seguridad Social de los trabajadores por cuenta propia o autónomos por las mutualidades de previsión social que actúen como alternativas al régimen especial de la Seguridad Social, siempre que se trate de prestaciones por situaciones idénticas a las previstas para la correspondiente pensión de la Seguridad Social.

En relación con las novedades introducidas en el artículo 11 bis y como se indicaba en una consideración previa, la tramitación del Anteproyecto queda supeditada a la eventual aprobación parlamentaria del Proyecto de Ley 14/22, pues aquel se ha elaborado partiendo de las cuantías incrementadas por este.

El **apartado siete** introduce una nueva deducción por el pago de intereses de préstamos a estudios de Grado, Máster y Doctorado, que se disciplina en el nuevo artículo 12 bis del Decreto Legislativo 1/2010. Señala la MAIN que esta deducción *“persigue compensar el coste financiero de los estudiantes que necesitan recurrir a un préstamo para cursar los estudios que cubre, lo cual también se consigue de una manera más eficiente mediante una deducción en el impuesto”* (pág. 10).





De acuerdo con el artículo 12 bis del Decreto Legislativo 1/2010, esta nueva deducción abarca los intereses satisfechos durante el periodo impositivo por préstamos específicamente obtenidos para cursar:

- Estudios universitarios en cualquiera de los tres ciclos en los que se estructuran de acuerdo con el artículo 37 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades (es decir, Grado, Máster y Doctorado).
- O bien estudios que permitan obtener un título propio de Master de la entidad que lo organice, siempre que dicha entidad imparta también formación que permita la obtención de un título oficial de los regulados en el artículo 35 de la Ley Orgánica de Universidades. En este sentido cabe recordar que el artículo 34.1 de la citada Ley Orgánica permite a las Universidades impartir enseñanzas conducentes a la obtención tanto de títulos oficiales y con validez en todo el territorio nacional, como de otros títulos.

Para beneficiarse de esta deducción será preciso reunir los siguientes requisitos:

- a) Por una parte, quien curse los estudios ha de ser el propio contribuyente que satisfaga el préstamo, su cónyuge o bien un descendiente por el que aquel tenga derecho a la aplicación del mínimo por descendientes, o al que le abone pensiones por alimentos (art. 12 bis.2).
- b) El préstamo debe concederse por una entidad de crédito regulada en la Ley 10/2014, de 26 de junio, de Ordenación, Supervisión y Solvencia de Entidades de Crédito, aunque haya sido gestionado a través de programas u organismos públicos (art. 12 bis.3).
- c) Además, deberá reflejarse en el contrato de préstamo o crédito el destino de los fondos, así como justificar su empleo en el pago de tales estudios. A este requisito formal se refiere la letra e) del artículo 18.4 del Decreto Legislativo 1/2010, introducida *ex novo* por el **apartado nueve**.





En otro orden de cuestiones, el **apartado ocho** eleva el porcentaje de la deducción por inversión en la adquisición de acciones y participaciones sociales de nuevas entidades o de reciente creación desde el 30 hasta el 40% de las cantidades invertidas durante el ejercicio, así como el límite de la deducción aplicable, que pasa de 6.000 a 9.000 euros anuales (art. 15, ap. 1 y 2).

Para terminar con el análisis de la parte dispositiva del Anteproyecto, procede formular algunas observaciones desde un punto de vista formal.

La composición de los diferentes apartados del artículo único se ajusta en líneas generales a las pautas señaladas por la Directriz 61ª pues, tratándose de modificaciones menores como las introducidas en los artículos 11.3, 15 (ap. 1 y 2) y 18.4 del Decreto Legislativo 1/2010, se ha optado por insertar únicamente el apartado afectado. Por el contrario, el artículo 11 bis del Decreto Legislativo 1/2010 se ha reproducido íntegramente al ser objeto de una modificación de mayor alcance.

Ahora bien, en el último inciso del artículo 11 bis (*“no será exigible lo contenido en esta letra en caso de aplicarse la deducción por la circunstancia indicada en la letra d) del apartado 2 de este artículo”*) puede prescindirse de la expresión *“de este artículo”* por economía de cita (Directriz 69ª).

Finalmente, baste señalar que la **parte final** del Anteproyecto se compone de una disposición final única que aplaza la entrada en vigor de la nueva Ley hasta el 1 de enero de 2013, lo que es conforme con la Directriz 42ª, letra f).





En virtud de todo lo expuesto, procede formular la siguiente

CONCLUSIÓN

El Anteproyecto de Ley examinado merece el parecer **favorable** de esta Abogacía General, sin perjuicio de las observaciones consignadas en este dictamen.

Es cuanto se tiene el honor de informar.

Madrid, a fecha de firma

**La Letrada-Jefe del Servicio Jurídico en la
la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo**

Paloma Sanz Baos

CONFORME

El Abogado General de la Comunidad de Madrid

Luis Banciella Rodríguez-Miñón

**ILMO. SR. SECRETARIO GENERAL TÉCNICO DE LA CONSEJERÍA DE
ECONOMÍA, HACIENDA Y EMPLEO.**

