



**Ilma. Sra. Secretaria General Técnica
de la Consejería de Administración Pública y Hacienda**

Ref: 564/2017

Ref ABC: 00860-2017/58373

En relación con la consulta formulada por V.I., sobre del “*Anteproyecto de Ley por el que se consolidan las disposiciones legales de la Comunidad Autónoma de La Rioja en materia de Impuestos Propios y Tributos Cedidos*”, esta Dirección General de los Servicios Jurídicos informa lo siguiente desde el punto de vista jurídico:

I.- CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL ANTEPROYECTO.

a) Competencia de la Comunidad Autónoma.

La competencia de la Comunidad Autónoma constituye el primer y esencial presupuesto para la validez de cualquier clase de disposición, tanto legal como reglamentaria, que pretendan dictar sus órganos

El presente anteproyecto tiene por objeto “*refundir las disposiciones legales vigentes tanto en materia de impuestos propios como en materia de impuestos cedidos*”, lo que implica, de hecho, la adopción de medidas de recopilación y de unificación en un único texto, no de innovación ni creación, tal y como establece la resolución de inicio del expediente de elaboración de norma. Asimismo, la oportunidad del texto proyectado la sitúa el órgano gestor en la publicación de la Ley 3/2017, de 31 de marzo, si bien de la lectura del punto II de su expositivo la norma parte de la una versión consolidada respecto a las medidas de carácter tributario.

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 133, 150.1 y 157.1 de la Constitución Española, lo dispuesto en los artículo 6 y 19 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas en Régimen Común y las Ciudades con Estatuto de Autonomía (arts. 10, 12, 19, entre otros), la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por el que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas en régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias(destacan lo dispuesto en los artículos 27 y 45), la ley 21/2010, de 16 de julio, de régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			en formato PDF/A 1.7 Firma PAeS. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.	Pág. 1 / 8
Expediente	Tipo	Procedimiento		Nº Documento
00860-2017/58373	Informe	Solicitudes y remisiones generales		2017/0348169
Cargo	Firmante /Observaciones			Fecha/hora
1 Letrada				
2 Director General				
3				



Gobierno de La Rioja

de La Rioja determinando en su artículo 2 el alcance y condiciones de la cesión y lo dispuesto en el artículo 8.uno.38 y Disposición Adicional Primera del Estatuto de Autonomía de la Rioja, aprobado por Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, la Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para regular la materia tributaria, tanto tributos propios como cedidos, con los límites establecido por la norma estatal.

En definitiva, el presente anteproyecto se inserta dentro de la potestad legislativa que le confieren al Parlamento de La Rioja los artículos 16 y 19 del Estatuto de Autonomía de La Rioja, aprobado por la Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, por aplicación directa del artículo 152 de la Constitución Española.

Desde la perspectiva de la competencia material, está perfectamente claro que la Comunidad Autónoma de La Rioja ostenta la competencia exclusiva en la materia tributaria que el borrador de Ley pretende.

No obstante lo anterior, si bien desde un punto de vista jurídico, la Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para iniciar la tramitación de un anteproyecto de Ley en materia tributaria, en el presente supuesto, dado el alcance y naturaleza jurídica de la norma proyectada hubiera sido más correcto introducir, en el próximo proyecto de Ley de Medidas Fiscales y administrativas, una disposición en la que el Parlamento de La Rioja delegara la potestad legislativa en los términos establecidos en el artículo 82 de la Constitución, autorizando la elaboración y aprobación de un texto refundido de las normas legales vigentes en materia fiscal de La Rioja.

El artículo 82.1 de la Constitución reconoce la posibilidad de que las Cortés Generales deleguen en el Gobierno la potestad de dictar normas con rango de Ley, con sujeción a determinados requisitos.

Se contempla así la figura denominada “delegación recepticia”, una de las modalidades de delegación legislativa, en cuya virtud la ley no sólo autoriza al reglamento para que regule materias que en principio le estarían vedadas, sino que además, atribuya *ab initio* a esta regulación posterior el rango formal de Ley (siempre que se cumplan los requisitos de la regulación).

Por su parte, artículo Diecinueve. Tres. del Estatuto de Autonomía prevé la posibilidad que el Parlamento de La Rioja pueda delegar en el Gobierno la aprobación de decretos legislativos, “en los términos del presente Estatuto y con iguales requisitos a los establecidos en los artículos 82, 83 y 84 de la Constitución”.

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.	Pág. 2 / 8
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento	
00860-2017/58373	Informe	Solicitudes y remisiones generales	2017/0348169	
Cargo		Firmante /Observaciones	Fecha/hora	
1	Letrada			
2	Director General			
3				



Tales requisitos y condiciones, de acuerdo con las previsiones Constitucionales, pueden resumirse en el sentido de que la delegación:

- a) Debe otorgarse de manera expresa, excluyéndose de antemano cualquier posibilidad de interpretar que se ha concedido implícitamente.
- b) Sólo puede conferirse al gobierno, en este caso al Gobierno de La Rioja, quien, a su vez, tiene prohibida la subdelegación a una autoridad distinta.
- c) Debe versar sobre una materia concreta, con determinación del ámbito normativo al que se refiere la delegación.
- d) Debe fijar un plazo para su ejercicio, pues no puede entenderse concedida por tiempo indeterminado.
- e) Se agota por el uso que de ella haga el Gobierno.
- f) Puede revestir dos modalidades: una por la que se autoriza tan sólo la mera reformulación de un texto único, y otra por la que, además, se autoriza la regularización, aclaración y armonización de los textos legales que han de ser refundidos

En definitiva, la Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para iniciar la tramitación de un anteproyecto de ley que afecta a sus competencias pero dado el alcance de la regulación pretendida la iniciativa más correcta hubiera sido mediante una Delegación expresa en norma con rango de Ley del Parlamento.

b) Objeto de la norma.

El objeto de la norma proyectada no es otro que *“compilar, refundir y normalizar todas las normas de naturaleza tributaria que siguen vigentes y que han ido incorporándose a las diferentes leyes de Medidas Económicas y administrativas, de Medidas económicas Urgentes y de medidas tributarias que se han ido aprobando desde el año 1997”*.

En definitiva, siguiendo los términos de la Resolución de 4 de abril de 2017, de inicio del expediente *“El Texto que ha de elaborarse deberá partir de la Ley 3/2017, e incorporar de forma compendiada e integrada todas las normas fiscales de duración permanente, aprobadas y consolidadas a lo largo de los años, y que han quedado vigentes en diferentes leyes de naturaleza fiscal.(...)”*

La fijación de un texto unificado implica sobre todo una labor de recopilación y de unificación no de innovación ni creación”.

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE <small>en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.</small>			Pág. 3 / 8
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento
00860-2017/58373	Informe	Solicitudes y remisiones generales	2017/0348169
Cargo	Firmante /Observaciones		Fecha/hora
1 Letrada			
2 Director General			
3			



En idénticos términos la Memoria justificativa de la Consejería de Administración Pública y Hacienda señala que *“el presente anteproyecto se redacta con la única finalidad de unificar toda la regulación ya existente en La Rioja sin añadir novedades, pero purgándola de las normas que deben considerarse derogadas, y salvando desde un punto de vista técnico las contradicciones que pudieran aparecer como consecuencia de cambios normativos por parte del estado a lo largo de estos 20 años.”*

El informe de la Secretaria general Técnica, tiene *“como su propio nombre indica, un carácter estrictamente recopilatorio y de consolidación sin ninguna innovación en cuanto a normas vigentes y por lo tanto carece de efectos económicos previsibles, en cuanto no supone aumento del gasto ni entraña adquisición de medios personales y materiales.*

Sus efectos son meramente formales-acabar con la dispersión normativa y concentrar en u solo texto todas las normas existentes- pero no supone una innovación del ordenamiento en el sentido material del término.”

Para la consecución de sus objetivos la ley en proyecto consta de una exposición de motivos, 76 artículos, tres disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y una final.

Previa a la exposición de motivos, el presente borrador contiene un índice que se considera conveniente dada la finalidad clarificadora de la normativa propuesta y la propia extensión de la norma propuesta. La exposición de motivos no contiene referencia alguna a la competencia y títulos habilitadores en cuyo ejercicio se dicta, no reseña alguno de los aspectos de su tramitación-audiencia-, si contiene la finalidad y objeto de la norma, y la justificación de la exclusión de dos tributos propios de la Comunidad, como son el Canon de Saneamiento y la distintas tasas, regulados en leyes específicas.

Al respecto, la Resolución de 28 de julio de 2005, de la Secretaria del Ministerio de la Presidencia, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa de la Administración General del Estado, recomienda en su norma 12 que: *“la parte expositiva de la disposición cumplirá la función de describir su contenido, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta.”* 5. *“Si la parte expositiva de la disposición es larga, podrá dividirse en apartados, que se identificarán con números romanos centrados en el texto”*.

La parte dispositiva del anteproyecto de ley se estructura del siguiente modo:

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.	Pág. 4 / 8
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento	
00860-2017/58373	Informe	Solicitudes y remisiones generales	2017/0348169	
Cargo	Firmante /Observaciones		Fecha/hora	
1 Letrada				
2 Director General				
3				



-Título Preliminar, con dos artículos, relativos al objeto y ámbito de aplicación de la Ley. El artículo 1, incluye en su párrafo segundo los tributos excluidos de la presente regulación por tener normas propias.

-Título I, “Impuestos propios de la Comunidad Autónoma de la Rioja”; distribuido en Capítulo I “Impuesto sobre la eliminación de residuos en vertederos” y Capítulo II “Impuesto sobre el impacto visual producido por los elementos de suministro de energía eléctrica y elementos fijos de redes de comunicaciones telefónicas o telemáticas”.

-Título II. Impuestos cedidos del Estado, dividido a su vez en cuatro capítulos, Capítulo I “Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas”, Capítulo II “Impuesto sobre el Patrimonio”, Capítulo III “Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones”, Capítulo IV “Impuesto sobre transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados”, Capítulo V “Disposiciones comunes a los Impuestos sobre Sucesiones Donaciones y el Impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados” y Capítulo VI “tributos sobre el juego”.

-Título III “Disposiciones comunes a todos los tributos regulados en la presente ley”.

Las Disposiciones Transitorias se refieren al mantenimiento de deducciones por quienes habían consolidado en los términos de la norma Estatal en materia de Impuesto de la Renta de las personas Físicas.

La disposición derogatoria efectúa una derogación genérica “*en cuanto se oponga a lo previsto en la presente ley*”, y de forma específica señala los artículos en materia tributaria de distintas leyes de Medidas Fiscales y Administrativas, leyes de “Acompañamiento”, hasta la vigente 3/2017, de 31 de marzo.

La disposición Final no concreta la entrada en vigor de la misma. Al respecto, si no se establece otra cosa, nos remitimos a lo establecido en el artículo 2.1 del Código Civil.

En virtud de lo establecido en el artículo 45.5 de la Ley 8/2003, de 28 de octubre, del gobierno e Incompatibilidades de sus miembros el Consejero competente elevará el anteproyecto, así como el resto de la documentación, al Consejo de Gobierno a fin de que decida sobre su aprobación como proyecto de Ley y su remisión al Parlamento.

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE <small>en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.</small>			Pág. 5 / 8
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento
00860-2017/58373	Informe	Solicitudes y remisiones generales	2017/0348169
Cargo	Firmante /Observaciones		Fecha/hora
1 Letrada			
2 Director General			
3			



Sin perjuicio de las matizaciones que hemos señalado, en opinión de este Servicio Jurídico el contenido del anteproyecto es, en general, ajustado a la finalidad que persigue e incorpora lo regulado, hasta ahora, sobre la materia.

c) Cumplimiento de trámites.

El artículo 45 de la Ley 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e Incompatibilidades de sus miembros, establece que el procedimiento de elaboración de los proyectos de Ley se iniciará por el titular de la Consejería competente mediante la elaboración del correspondiente anteproyecto que incluirá una exposición de motivos e irá acompañada por una memoria que deberá expresar previamente el marco normativo en que se inserta, justificar la oportunidad de la norma y la adecuación de las medidas propuestas a los fines que se persiguen haciendo referencia a las consultas facultativas efectuadas y otros datos de interés para conocer el proceso de elaboración del proyecto. Se adjuntará, en su caso, un estudio económico de la norma, con especial referencia al coste y financiación de los nuevos servicios si los hubiere, o de las modificaciones propuestas; relación de disposiciones afectadas y tabla de vigencias, en la que deberá hacerse referencia expresa de las que deben quedar total o parcialmente derogadas. En todo caso, y sin perjuicio de otros informes preceptivos, los anteproyectos de ley deberán ser informados por la Dirección General de los Servicios Jurídicos y por la Secretaría General Técnica que inició el expediente.

En el caso presente se remite junto al oficio por el que se interesa la emisión de informe, la siguiente documentación:

1.- Resolución de inicio del procedimiento de elaboración del proyecto de Ley, de 4 de abril de 2017, de la Consejera de Administración Pública y Hacienda.

2.- Memoria de la “Comisión” creada en la precitada resolución para *“recopilar normas que se compilan, y la redacción del primer texto y de la memoria justificativa que garantiza el acierto, viabilidad y oportunidad de la norma”* de fecha 23 de junio de 2017.

3.- Memoria de tramitación de la Secretaria General Técnica de la Consejería de Administración Pública y Hacienda, de 31 de julio de 2017, remitiéndose al contenido de la memoria y texto de anteproyecto presentado por la Comisión el 23 de junio de 2017, e informando favorablemente el mismo .

3.- Un borrador inicial del anteproyecto de Ley.

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES . Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.	Pág. 6 / 8
Expediente	Tipo	Procedimiento		Nº Documento
00860-2017/58373	Informe	Solicitudes y remisiones generales		2017/0348169
Cargo	Firmante /Observaciones			Fecha/hora
1 Letrada				
2 Director General				
3				



A la vista del expediente remitido, esta Dirección General considera correctamente tramitado el expediente, sin perjuicio de las consideraciones que se han efecto en el punto I, letra a) de este informe, con las siguientes particularidades:

- En principio, consideramos correcta la ausencia de estudio económico junto con la memoria justificativa; ello no obstante, está perfectamente claro que la aplicación efectiva de esta Ley tendrá consecuencias de índole financiera, en la medida en que esa es precisamente la justificación de su aprobación. Por ello, resulta evidente que las normas y actos de ejecución de esta Ley, deberán contar con los pertinentes estudios en esta materia.
- Asimismo, esta Dirección General está de acuerdo con el hecho de que el presente expediente no requiere trámite de audiencia o información pública.
- Respecto al informe de la Secretaría permanente del consejo superior para la Dirección y Coordinación de Gestión Tributaria, ex artículo 65.3.d), la presente normativa no modifica la regulación de los tributos cedidos, requisito conjunto para informar el anteproyecto normativo.

II.- CONSIDERACIONES SOBRE EL TEXTO DEL ANTEPROYECTO.

Examinado el concreto articulado del anteproyecto de Ley, con las observaciones antes señaladas (recomendación de texto refundido con procedimiento ad hoc, contenido de la exposición de motivos, disposición final), y la transcripción sin carácter innovador de los textos aprobados, esta Dirección General lo informa favorablemente, como ha señalado el profesor Diez Picazo, la «suspensión de la eficacia de la ley [antigua]... en un simple cambio de voluntad legislativa», sitúa el momento relevante y decisivo de la dicha inaplicación de una norma previa en el instante de la aprobación de la ulterior que prevalece. Dicho en el tenor del propio autor, «hay que estar a la voluntad más reciente; y, si bien esta solo se perfecciona una vez terminado el iter legislativo - incluidas la publicación y la vacatio -, el momento relevante será aquel en que la voluntad del legislador quedó fijada, esto es, el de la definitiva aprobación parlamentaria».

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.	Pág. 7 / 8
Expediente	Tipo	Procedimiento		Nº Documento
00860-2017/58373	Informe	Solicitudes y remisiones generales		2017/0348169
Cargo	Firmante / Observaciones			Fecha/hora
1 Letrada				
2 Director General				
3				



III.- CONCLUSIONES.

1. – El Consejo de Gobierno de La Rioja tiene competencia para aprobar el proyecto de Ley informado a propuesta del consejero competente en la materia y para remitirlo al Parlamento de La Rioja a fin de completar los trámites necesarios para aprobar y publicar la norma necesaria.
- 2.- El procedimiento de elaboración se ha ajustado a la normativa vigente.
- 3.- En cuanto al concreto articulado del anteproyecto, se informa favorablemente.

Es cuanto ha de informarse al respecto, sin perjuicio de mejor criterio en Derecho.

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.	Pág. 8 / 8
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento	
00860-2017/58373	Informe	Solicitudes y remisiones generales	2017/0348169	
Cargo	Firmante /Observaciones		Fecha/hora	
1 Letrada				
2 Director General				
3				