GOBIERNO DE ARAGON
Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales

Dirección General de Servicios Jurídicos

Edificio Pignatelli
Paseo de María Agustín, 36
50071 Zaragoza (Zaragoza)

Informe nº registro DG-SSJJ: 289 / 2020

Vista la solicitud de informe sobre el **ante*proyecto de Ley por la que se establecen medidas excepcionales para el ejercicio 2020 en determinados tributos gestionados por la Comunidad Autónoma de Aragón***, remitida por la Dirección General de Tributos del Departamento de Hacienda y Administración Pública y que ha tenido entrada con fecha 23 de junio de 2020, la Dirección General de Servicios Jurídicos informa lo siguiente:

Primero. - Los artículos 2 y 5 del Decreto 169/2018, de 9 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se organiza la asistencia, defensa y representación jurídica a la Comunidad Autónoma de Aragón, determinan la competencia objetiva de la Dirección General de Servicios Jurídicos del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales para emitir informe en el ejercicio de su función de asesoramiento en Derecho a la Administración pública autonómica.

A tenor de lo dispuesto en el artículo 37.7 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón y en los artículos 5.2 a) y 5.3 del Decreto citado, en este caso el informe tiene carácter preceptivo y no vinculante, por lo que el órgano solicitante podrá atenerse a las consideraciones que se hagan en el mismo o bien atenderlas de manera parcial o apartarse de tales consideraciones, en el ejercicio de sus propias competencias.

Se recuerda, además, tal y como dispone el artículo 6.2 del Decreto citado, que "*los informes deberán ser emitidos en el plazo de diez días desde que la solicitud tenga entrada en la Dirección General de Servicios Jurídicos, salvo que por su especial complejidad el Director General y el Letrado General decidan la ampliación del plazo hasta el máximo de un mes*". No obstante, en atención a las circunstancias concurrentes, ante la necesidad de que, una vez aprobado por el Gobierno de Aragón, solicite a la Mesa de las Cortes de Aragón que sea tramitado bien por el procedimiento de urgencia del artículo 144 o bien mediante la tramitación en lectura única de los artículos 207 y 208 del Reglamento de las Cortes de Aragón (aprobado en Sesión Plenaria celebrada el día 28 de junio de 2017 y publicado en el Boletín Oficial de Aragón núm. 138, de 20 de julio de 2017), dicho plazo quedaría reducido a la mitad, considerándolo como un supuesto de tramitación de urgencia conforme a lo dispuesto en el artículo 33.1 de la ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de

las Administraciones Públicas, precepto de aplicación a todas las Administraciones públicas en cuanto normativa básica estatal derivada del artículo 149.1. 18ª de la Constitución, por lo que finalizaría el día 30 de junio de 2020.

Segundo. - El primer aspecto que ha de ser objeto de análisis por nuestra parte es la competencia de la Comunidad Autónoma de Aragón para intervenir en el ámbito material al que se refiere el presente anteproyecto de ley.

No cabe duda de que la misma deriva de las atribuciones que en materia tributaria establece la legislación aplicable dictada en desarrollo de lo previsto en los artículos 156 y 157 de la Constitución española. El texto constitucional no se limita a proclamar de manera enfática y con cierta solemnidad en el artículo 156.1 el principio de autonomía financiera ("*Las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera 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*"), sino que perfila las características fundamentales del sistema de financiación autonómica enumerando los recursos de la Hacienda de las Comunidades Autónomas (artículo 157.1) y remitiendo a una necesaria ley orgánica ulterior el establecimiento de las normas rectoras del sistema y de resolución de los conflictos que puedan surgir, así como las formas de colaboración financiera entre las Comunidades Autónomas y el Estado (artículo 157.7).

Nos referimos, como es sabido, en cuanto normativa estatal aplicable, fundamentalmente a la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas y a la legislación de desarrollo de la misma, como 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, en particular por lo que respecta a la regulación en sus artículos 25 a 64 de la cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas.

Y también, por supuesto, a los preceptos correspondientes del Estatuto de Autonomía de Aragón, en relación con la Hacienda propia de la Comunidad Autónoma (artículos 103 y siguientes). En efecto, conforme a los artículos 104 y 105 del Estatuto de Autonomía, respecto a los recursos y la potestad tributaria de la Comunidad Autónoma de Aragón, ésta tiene plena capacidad normativa para establecer sus propios tributos y los recargos sobre tributos del

Estado, así como capacidad normativa de cierto alcance en relación con los tributos cedidos total o parcialmente por el Estado con sujeción a los principios de generalidad, progresividad y equitativa distribución de la carga fiscal entre los ciudadanos (artículo 105.4) y en el marco de las competencias del Estado y de la Unión Europea (artículo 105.5).

El anteproyecto sometido a informe contiene medidas que se refieren a dos tributos distintos como son, por un lado, los tributos sobre el juego y, por otro, el Impuesto Medioambiental sobre las grandes áreas de venta. Nos encontramos, por tanto, ante dos figuras tributarias de diferente consideración jurídica en el contexto del sistema de financiación autonómica. El primero de ellos es un impuesto estatal cedido cuya regulación se contiene en el Texto Refundido de las disposiciones dictadas por la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de tributos cedidos, aprobado por Decreto Legislativo 1/2005, de 26 de septiembre, del Gobierno de Aragón. Por otra parte, un tributo propio de la Comunidad Autónoma como el impuesto medioambiental sobre las grandes áreas de venta, regulado en los artículos 15 y siguientes del Texto Refundido de la Legislación sobre los impuestos medioambientales de la Comunidad Autónoma de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 1/2007, de 18 de septiembre, del Gobierno de Aragón.

En consecuencia, nada que objetar desde el punto de vista competencial al anteproyecto normativo sometido a informe por cuanto la norma legal proyectada se sitúa plenamente dentro del ámbito de competencias que corresponde ejercer a la Comunidad Autónoma de Aragón.

Tercero. - Pasando al análisis estrictamente formal y procedimental, hay que recordar que la iniciativa legislativa corresponde al Gobierno de Aragón, de acuerdo con el artículo 44 del Estatuto de Autonomía, así como el artículo 12.8 de la Ley del Presidente y del Gobierno. Dicha iniciativa legislativa se ejercita mediante el envío de proyectos de ley al parlamento aragonés para su tramitación conforme a las previsiones estatutarias y del propio Reglamento de las Cortes de Aragón.

En la materia que nos ocupa, en particular, la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón dispone en su artículo 9. 1 b) que se aprobará por ley de las Cortes de Aragón, entre otras materias, "*el establecimiento, la modificación y la supresión de sus propios tributos y de las exenciones o bonificaciones que les afectan, así como el ejercicio de las*

competencias normativas atribuidas a la Comunidad por la Ley específica de cesión de tributos a la misma" (Texto Refundido aprobado por Decreto Legislativo 1/2000, de 29 de junio, del Gobierno de Aragón).

Resulta de aplicación para la tramitación de los proyectos de ley el procedimiento establecido en el artículo 37 de la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón. En el presente expediente, el anteproyecto ha sido remitido con la siguiente documentación:

a) Orden, firmada electrónicamente el 23 de junio de 2020, del Consejero de Hacienda y Administración Pública, por la que se dispone el inicio del procedimiento de elaboración de un "Anteproyecto de Ley por la que se establecen medidas excepcionales para el ejercicio 2020 en determinados tributos gestionados por la Comunidad Autónoma de Aragón", que se encomienda a la Dirección General de Tributos.

Tal y como se explica en la misma, dicho anteproyecto legal responde a la necesidad de realizar un ajuste de la carga fiscal o la adopción de criterios de mayor flexibilidad en determinados tributos directa o indirectamente relacionados con la suspensión de la actividad económica que ha tenido lugar como consecuencia de la declaración del estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por COVID-19 mediante el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, que entró en vigor el mismo día de su publicación en el Boletín Oficial del Estado y que produjo la suspensión de la apertura al público de locales y establecimientos, con la excepción de determinados establecimientos comerciales, así como su posterior apertura de manera gradual y progresiva.

De este modo, se cumple la previsión del artículo 37.1 según la cual "*La iniciativa para la elaboración de proyectos de ley corresponderá a los miembros del Gobierno por razón de la competencia en la materia objeto de regulación*", habida cuenta que el Decreto 311/2015, de 1 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se establece la estructura orgánica del Departamento de Hacienda y Administración Pública, dispone que corresponde a éste el ejercicio de las competencias de la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de tributos cedidos y de aquellos tributos propios cuya gestión tenga encomendada [artículo 1.1 h)].

b) Memoria que acompaña al anteproyecto de ley, suscrita con fecha 23 de junio de 2020, por la Dirección General Tributos, en la que, tras una exposición introductoria en la que se relatan las circunstancias fácticas (y su respectiva fundamentación legal) que han dado lugar a la apreciación de la posibilidad o necesidad de ajustar, con efectos retroactivos, la

carga fiscal de determinadas figuras tributarias, directa o indirectamente relacionadas con la paralización de la actividad económica, se exponen las modificaciones tributarias que se plantean y, finalmente, los efectos económicos de las mismas. Para ello se pretende articular las bonificaciones fiscales cuyo alcance queda justificado en la memoria.

Como suele recordarse en los informes emitidos por la Dirección General de Servicios Jurídicos respecto a los proyectos normativos sometidos a su consideración, el Consejo Consultivo de Aragón ha señalado reiteradamente que la estimación del coste que puede llevar aparejada cualquier actuación pública es una exigencia elemental del buen gobierno, lo que exige una estimación lo más precisa posible del coste a que dará lugar la disposición determinando tanto el coste como su forma de financiación, con independencia de si se va a producir o no un incremento del gasto.

En este caso se trata de cifrar de manera estimativa la previsible disminución de ingresos respecto a los inicialmente presupuestados que tendría la aprobación de las medidas contempladas en el anteproyecto. Adicionalmente, ha de recordarse hoy en día que el artículo 129.7 de la Ley 39/2015 ordena que "*cuando la iniciativa normativa afecte a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros, se deberán cuantificar y valorar sus repercusiones y efectos, y supeditarse al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera*". Si bien la memoria lleva a cabo la mencionada cuantificación, no se contiene ninguna valoración de sus repercusiones y efectos (ponderando el impacto que pudiera tener en el presupuesto de ingresos de la Comunidad) ni alusión al eventual cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

De este modo, con la memoria de la Dirección General de Tributos puede darse por cumplido parcialmente el artículo 37.2 de la Ley 2/2009, el cual dispone que "*El procedimiento de elaboración de los proyectos de Ley se impulsa por los órganos directivos competentes mediante la preparación de un anteproyecto que incluya una memoria, un estudio o informe sobre la necesidad y oportunidad del mismo, un informe sobre el impacto por razón de género de las medidas que se establecen en el mismo, que incorporará una evaluación sobre el impacto por razón de orientación sexual, expresión o identidad de género, así como una memoria económica que contenga la estimación del coste a que dará lugar. En todo caso, los anteproyectos de Ley habrán de ser informados por la Secretaría General Técnica del Departamento*".

No consta, sin embargo, informe sobre el impacto por razón de género ni el preceptivo informe de la Secretaría General Técnica del Departamento, cuya omisión deberá subsanarse para la elevación del anteproyecto al Gobierno para su aprobación como proyecto de ley y su remisión a las Cortes de Aragón para su tramitación (artículo 37.8). Momento a partir del cual se deberán observar igualmente las obligaciones establecidas por la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, en relación con la publicación de la documentación en el Portal de Transparencia del Gobierno de Aragón. Convendría que el informe de la Secretaría General Técnica aludiera, como es usual, al marco jurídico habilitante, al objeto del proyecto, al procedimiento seguido para su elaboración y aprobación, así como al texto propiamente dicho de la norma proyectada. Deberá justificar en particular que la iniciativa legislativa responde a los principios de buena regulación contemplados en el artículo 129 de la Ley 39/2015, e 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, esto es, principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. Y, en consecuencia, habrá de cumplirse adecuadamente la exigencia del artículo 129.1: "*En la exposición de motivos (…) de anteproyectos de ley (…) quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios*", a la que no se refieren ni la memoria de la Dirección General de Tributos ni la parte expositiva de la norma remitida a informe. Igualmente podría justificar, con base en la posibilidad prevista en el artículo 37.9, en conexión con el artículo 37.6, ambos de la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón, dada la urgencia en adoptar cuanto antes las medidas contenidas en el anteproyecto, que se ha prescindido de cualesquiera otros trámites que no sean legalmente preceptivos.

También resultaría muy oportuno que como consecuencia del mencionado informe de la Secretaría General Técnica se produjera una completa revisión del texto para garantizar que la versión finalmente sometida a la consideración del Gobierno para su aprobación como proyecto de ley se ajuste plenamente a lo que prescriben las Directrices de Técnica Normativa (aprobadas por Orden de 31 de mayo de 2013, del Consejero de Presidencia y Justicia y publicadas en el Boletín Oficial de Aragón de 19 de junio de 2013), con carácter general y, por ejemplo a título ejemplificativo, en cuanto a la denominación de la parte expositiva (apartado I.10 de las Directrices), en cuanto a consultas e informes y fórmula promulgatoria (apartados I.13 y 14), en cuanto a titulación y composición de los artículos (apartados I.27 y 28) y de las disposiciones de la parte final (apartados I.34 y 35) o en cuanto a la firma de la disposición (apartado I.40).

Cuarto. - Por lo que se refiere al contenido propiamente dicho de la norma proyectada, el anteproyecto de ley es muy breve y consta de una parte expositiva y una parte dispositiva integrada por dos artículos y dos disposiciones finales. En cuanto a la parte expositiva, a la que ya nos hemos referido recordando la necesidad de incorporar la justificación de la adecuación de la iniciativa legislativa a los principios de buena regulación, así como la necesidad de recoger el título o denominación "EXPOSICIÓN DE MOTIVOS" al inicio según indican las Directrices de Técnica Normativa, realizamos únicamente estas sugerencias menores:

a) Incorporar un añadido al final del párrafo primero, ya que parece conveniente añadir después del término "desescalada" la frase "*conforme al Plan para la transición hacia una nueva normalidad aprobado por el Consejo de Ministros el 28 de abril de 2020*".

b) En la primera línea del párrafo quinto, suprimir el símbolo "*/*" en la expresión "*tradicional/presencial*" o bien sustituirlo por la conjunción disyuntiva "*o*".

c) Simplificar la redacción facilitando la lectura del penúltimo párrafo, que consiste en una sola frase excesivamente larga, introduciendo un punto en la novena línea, tras la expresión "*autorizada por un Notario con destino en su ámbito territorial*" y comenzar a continuación, tras punto y seguido, una nueva frase que comenzaría en las líneas siguientes de este modo: "*Resulta conveniente extenderla a todos aquellos obligados tributarios cuyas* (…).

En el articulado de la disposición el artículo 1 se dedica a las medidas relativas a los "*Tributos sobre el Juego*" en el ejercicio 2020 y el artículo 2 a las medidas relativas a los "*Impuestos Medioambientales*" en el ejercicio 2020, estableciendo las correspondientes bonificaciones en la cuota tributaria que se consideran adecuadas y proporcionales a los perjuicios sufridos durante la vigencia de las restricciones derivadas del estado de alarma según el análisis justificativo que incorpora la memoria elaborada por la Dirección General de Tributos. Además de considerar poco adecuado el uso de las mayúsculas que se hace en el título de los preceptos y en el texto del artículo 2 (al igual que en los tres apartados del artículo 1 con el término "*Tasa*"), creemos que sería más adecuado por su mayor precisión aludir en el título del artículo 2 al concreto tributo al que afecta la regulación y no a todos los

medioambientales en general, por lo que sugerimos que el mismo se titule "*Medidas relativas al impuesto medioambiental sobre las grandes áreas de venta*".

Por otra parte, observamos que la referencia a porcentajes se hace en una ocasión de una manera (80%) y en las otras de manera diferente, mezclando cifras y letras (24 por 100 y 20 por 100). Según el Manual de Estilo del Gobierno de Aragón al que se remiten las Directrices de Técnica Normativa (apartado V.76), los porcentajes exactos se escriben con cifras, mientras que se escriben con letras si se trata de cantidades o porcentajes aproximados. Habría, pues, que adecuar tales referencias y utilizar, en todo caso, la misma forma a lo largo del texto de la norma: 24%, 80%, 20%.

Por último, las disposiciones finales incluyen, como les es propio y característico, por un lado preceptos que, con carácter excepcional, modifiquen el derecho vigente, cuando tal no sea el objeto principal de la norma (como se contiene en la primera, que da nueva redacción al artículo 220-1 del texto refundido de las disposiciones dictadas por la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de tributos cedidos) y, por otro, la cláusula de vigencia perfectamente adecuada a lo que prescribe el apartado II.39 de las Directrices de Técnica Normativa.

Es todo cuanto procede informar en Derecho, sometiendo mi parecer a la consideración de cualquier otro mejor fundado.

Zaragoza, a fecha de firma electrónica.
EL DIRECTOR GENERAL DE SERVICIOS JURÍDICOS

SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA

DEPARTAMENTO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA