Comunidad de Madrid

A.G.- 102/2022

S.G.C.- 193/2022

S.J.- 336/2022

La autenticidad de este documento se puede comprobar en www.madrid.org/csv mediante el siguiente código seguro de verificación: **094548239968194817876 7**

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 DEFLACTAR LA ESCALA Y EL MÍNIMO PERSONAL Y FAMILIAR DE LA COMUNIDAD DE MADRID EN EL 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

Único. - 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 11 de octubre de 2022 (también se remitió un texto anterior, de 29 de septiembre de 2022).

b) Memoria justificativa de la Orden del Consejero de Economía, Hacienda y Empleo por la que se declara la tramitación urgente del Anteproyecto de Ley, suscrita el 13 de septiembre de 2022 por el Director General de Tributos.

c) Orden de 19 de septiembre de 2022, del Consejero de Economía, Hacienda y Empleo por la que se declara la tramitación urgente del Anteproyecto de Ley.

d) Memoria del Análisis de Impacto Normativo, elaborada por la Dirección General de Tributos el 11 de octubre de 2022. Se adjuntan también versiones anteriores de esta Memoria, de 21 y 29 de septiembre de 2022.

e) Informe 66/2022, de 26 de septiembre, de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior.

f) Sendas comunicaciones, remitidas entre los días 23 y 29 de septiembre 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 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).

g) Observaciones realizadas al Anteproyecto de Ley por la Consejería de Familia, Juventud y Política Social -Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad-, con fecha 28 de septiembre de 2022, al amparo del artículo 4.3 del Decreto 52/2021.

h) Informe favorable de la Dirección General de Presupuestos, de 21 de septiembre de 2022, de conformidad con lo establecido en la disposición

La autenticidad de este documento se puede comprobar en www.madrid.org/csv mediante el siguiente código seguro de verificación: 094548239968194817876 7

adicional primera de la Ley 4/2021, de 23 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad de Madrid para 2022.

i) Sendos informes de impacto por razón de género, y por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género, elaborados el 23 de septiembre de 2022 por la Dirección General de Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social).

j) Informe de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia, de fecha 23 de septiembre 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 materia de familia, infancia y adolescencia, en la medida que las modificaciones incluidas en el mismo contribuyen a fomentar la capacidad de ahorro de las familias.

k) Resolución de 29 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 siete días hábiles desde el siguiente a su publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid (30 de septiembre al 10 de octubre de 2022).

l) Escrito de alegaciones presentado durante el trámite de audiencia e información pública por la entidad “CC.OO. Madrid”.

m) Finalmente, se adjunta el preceptivo informe de legalidad, elaborado por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo el 11 de octubre de 2022.

La autenticidad de este documento se puede comprobar en www.madrid.org/csv mediante el siguiente código seguro de verificación: 094548239968194817876 7

Comunidad de Madrid

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera. - Finalidad y contenido del Anteproyecto

El Anteproyecto de Ley sometido a informe tiene por objeto deflactar un 4,1% la escala autonómica del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF, en adelante) así como aumentar en la misma proporción el mínimo personal y familiar aplicable a este Impuesto. Todo ello -en palabras de la Exposición de Motivos-, con la finalidad de *"evitar que los madrileños paguen una mayor cuota en su Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas",* a consecuencia de la subida de salarios derivada de la actual espiral inflacionista.

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

> *"Con la finalidad de evitar que los madrileños soporten una mayor cuota en su impuesto sobre la renta de las personas físicas se van a deflactar sus tarifas en un 4,1%, que es un porcentaje equivalente al porcentaje medio de subida salarial según la estadística de costes laborales del segundo trimestre de 2022 del Instituto Nacional de Estadística. Esta tarifa se aplica a todos los tramos de la escala autonómica y, además, se deflactan los mínimos personal y familiar, de tal forma que el tramo exento de impuestos que tiene cada ciudadano se actualizará a fin de que no se vea afectado por estas subidas de salarios".*

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 modifica los artículos 1 y 2 del Decreto Legislativo 1/2010, relativos a la escala autonómica del IRPF y al mínimo por descendientes, e introduce tres nuevos preceptos en este Texto Refundido: los

La autenticidad de este documento se puede comprobar en www.madrid.org/csv mediante el siguiente código seguro de verificación: 09454823996819481787 67

artículos 2 bis, 2 ter y 2 quater. En virtud de tales alteraciones, se deflacta la escala autonómica del IRPF, se modifica el importe del mínimo por descendientes y se insertan sendos importes mínimos del contribuyente, por ascendientes y por discapacidad para el cálculo del gravamen autonómico, en sustitución de los establecidos por conceptos equivalentes en los artículos 57, 58, 59 y 60 de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, reguladora del IRPF (en adelante, LIRPF).

La Memoria del Análisis de Impacto Normativo (MAIN, en lo sucesivo) que obra en el expediente, en su versión más reciente de 11 de octubre de 2022, justifica la oportunidad del Anteproyecto en la voluntad de que *"una subida de salarios de los contribuyentes derivado del proceso inflacionista en el que estamos inmersos no se traduzca en un incremento más que proporcional de los impuestos a satisfacer, a causa de la progresividad de la tarifa".*

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 autenticidad de este documento se puede comprobar en www.madrid.org/csv mediante el siguiente código seguro de verificación: 09454823996819481787767

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.

La autenticidad de este documento se puede comprobar en www.madrid.org/csv mediante el siguiente código seguro de verificación: **09454823996819481787767**

En ejercicio de dicha facultad se dictó el Decreto Legislativo 1/2010, de 21 de octubre, 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, letras a) y b) 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:
>
> a) El importe del mínimo personal y familiar aplicable para el cálculo del gravamen autonómico. A estos efectos, las Comunidades Autónomas podrán establecer incrementos o disminuciones en las cuantías correspondientes al mínimo del contribuyente y a los mínimos por descendientes, ascendientes y discapacidad a que se refieren los artículos 57, 58, 59 y 60 de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas con el límite del 10 por ciento para cada una de las cuantías.
>
> b) La escala autonómica aplicable a la base liquidable general. La estructura de esta escala deberá ser progresiva".

Por otro lado, tales competencias normativas autonómicas se restringen en el apartado 2.e) de este precepto, al prohibir que las Comunidades Autónomas regulen los conceptos o las situaciones personales y familiares comprendidos en cada uno de los mínimos a que se refieren los artículos 57, 58, 59 y 60 de la LIRPF, así como las normas para su aplicación previstas en el artículo 61 de la LIRPF.

La autenticidad de este documento se puede comprobar en www.madrid.org/csv mediante el siguiente código seguro de verificación: 09454823996819481787767

En consecuencia, las competencias normativas autonómicas en el IRPF tienen un alcance meramente cuantitativo: las Comunidades Autónomas pueden alterar los mínimos personales y familiares aplicables para el cálculo del gravamen autonómico, incrementándolos o disminuyéndolos hasta un 10% con respecto a los importes fijados en la LIRPF, pero no se les permite modificar los conceptos o las situaciones personales o familiares reguladas en la LIRPF, ni las normas para su aplicación.

Dado que las medidas fiscales proyectadas se circunscriben a la alteración de ciertos importes tarifarios, mediante su deflactación en un 4,1%, podemos adelantar que el Anteproyecto de Ley encaja en las competencias normativas de la Comunidad de Madrid.

<u>Tercera.</u> - 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

La autenticidad de este documento se puede comprobar en www.madrid.org/csv mediante el siguiente código seguro de verificación: **09454823996819481787767**

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.

En todo caso, 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.

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.

La autenticidad de este documento se puede comprobar en www.madrid.org/csv mediante el siguiente código seguro de verificación: 09454823996819481787767

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.

Cabe reseñar que esta modificación del Decreto-Legislativo 1/2010 no figura en el Plan Normativo para la XII Legislatura (2021-2023), aprobado mediante Acuerdo de Consejo de Gobierno de 10 de noviembre de 2021. Por ello, en la MAIN se justifica la propuesta señalando que su aprobación *"no se debe a circunstancias técnicas, normativas ni pretenden la resolución de problemas concretos que pudieran haber sido previstos en la elaboración del citado Plan. Se trata de una norma cuya oportunidad se debe a la situación actual de inflación que deriva en un alza de los salarios que trae como consecuencia un incremento de la tributación en el IRPF más que proporcional a la subida"* (pág. 9).

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 no tienen un impacto o unos efectos que determinen la obligación de efectuar dicha evaluación *ex post* o análisis de resultado según los artículos 3.3 y 13 del Decreto 52/2021 (pág. 22).

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.

La autenticidad de este documento se puede comprobar en www.madrid.org/csv mediante el siguiente código seguro de verificación: 094548239968194817876 7

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 quinquies 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.

La autenticidad de este documento se puede comprobar en www.madrid.org/csv mediante el siguiente código seguro de verificación: **09454823996819481787767**

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, salvo las remitidas por la Consejería de Familia, Juventud y Política Social.

Mediante Resolución de 29 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 siete días hábiles desde el siguiente a su publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid (del 30 de septiembre al 10 de octubre de 2022).

Durante este trámite de audiencia e información pública ha presentado alegaciones la entidad “CC.OO. Madrid”, proponiendo que el ensanchamiento de la base liquidable del IRPF se acompañe, en ciertos tramos, de un incremento en el tipo autonómico, además de añadir un último tramo para rentas superiores a 300.000 euros. Esta propuesta se ha desestimado por la Dirección General de Tributos alegando que el incremento de los tipos impositivos supondría *“una elevación de la tributación a las rentas medias contraria al espíritu de este anteproyecto”* (pág. 21 de la MAIN).

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 11 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.

La autenticidad de este documento se puede comprobar en www.madrid.org/csv mediante el siguiente código seguro de verificación: 094548239968194817876 7

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 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: deflactación de la escala y el mínimo personal y familiar de la Comunidad de Madrid en el IRPF.

Aunque el título del Anteproyecto cumple en líneas generales las mencionadas Directrices, cabe sugerir la inserción del término *"autonómica"* para calificar la escala

La autenticidad de este documento se puede comprobar en www.madrid.org/csv mediante el siguiente código seguro de verificación: 094548239968194817876 7

tributaria que se deflacta, y suprimir la segunda referencia a la *"Comunidad de Madrid"*, con el fin de describir correctamente la modificación introducida y no reiterar innecesariamente la mención a esta Comunidad Autónoma.

De admitirse estas sugerencias, el título del Anteproyecto quedaría 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 deflactar la escala* ***autonómica*** *y el mínimo personal y familiar ~~de la Comunidad de Madrid~~ en el 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, 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; seguidamente, expone la estructura y contenido de la ley 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, 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.

La autenticidad de este documento se puede comprobar en www.madrid.org/csv mediante el siguiente código seguro de verificación: **09454823996819481787767**

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, las referidas a la escala autonómica, en su artículo 1, lo que contribuiría a mejorar la comprensión del texto proyectado. En este sentido, se sugiere la cita expresa en la Exposición de Motivos de la Ley 2/2021, de 15 de diciembre, de Reducción de la Escala de la Comunidad de Madrid en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, así como de la Ley 4/2014, de 22 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, que reguló el mínimo por descendientes ahora modificado (en adelante, Leyes 2/2021 y 4/2014).

La **parte dispositiva** del Anteproyecto se compone de un artículo único distribuido en cinco apartados, en los que se modifican o introducen *ex novo* otros tantos preceptos del Decreto Legislativo 1/2010: los dos primeros apartados modifican los artículos 1 y 2, mientras que los tres últimos introducen los artículos 2 bis, 2 ter y e quater.

Antes de analizar el contenido de estos cinco apartados urge apuntar una carencia de la que adolece el Anteproyecto, pues no contempla expresamente la modificación del índice del Texto Refundido.

En efecto, siguiendo la Directriz 10ª y al tratarse de una disposición de cierta complejidad y amplitud, el Texto Refundido aprobado mediante el Decreto Legislativo 1/2010 va precedido de un índice que se verá afectado de forma insoslayable por las modificaciones contempladas en el Anteproyecto: se sustituye el título del artículo 2 *"mínimo por descendientes"* por *"mínimo del contribuyente*", y se introducen los nuevos artículos 2 bis *("mínimo por descendientes"),* 2 ter *("mínimo por ascendientes")* y 2 quater *("mínimo por discapacidad").*

En consecuencia, de acuerdo con la Directriz 57ª dado que se trata de una modificación simple, sería preciso añadir otro apartado al artículo único del Anteproyecto –numerándolo en primer lugar-, que refleje las alteraciones introducidas en el índice del Texto Refundido, además de renumerar los restantes apartados. Y, por coherencia, habría de revisarse la redacción del apartado III de la Exposición de Motivos en el que se describe el contenido de la Ley.

La autenticidad de este documento se puede comprobar en www.madrid.org/csv mediante el siguiente código seguro de verificación: **094548239968194817876 7**

Esta consideración tiene carácter esencial.

Sin perjuicio de la anterior consideración, se examinará a continuación el contenido del artículo único con la numeración que figura en el Anteproyecto.

Los dos primeros apartados de este único precepto modifican los artículos 1 y 2 del Decreto Legislativo 1/2010. Su composición se ajusta a la Directriz 61ª pues reproduce íntegramente el contenido de las disposiciones afectadas.

Así, el apartado primero modifica la escala autonómica del IRPF fijada en el artículo 1 del Decreto Legislativo 1/2010 (cuya vigente redacción fue introducida por la Ley 2/2021).

La deflactación de la escala autonómica del IRPF se concreta en la ampliación de cada uno de los tramos de la base liquidable general en un 4,1%, manteniendo los tipos impositivos vigentes: el límite superior del primer tramo pasa de 12.450 a 12.960,45 euros, en el segundo tramo de 17.707,20 a 18.433,20 euros, en el tercero de 33.007,20 a 34.360,50 euros, y así sucesivamente.

La redacción del precepto únicamente varía en la determinación de las cantidades de la escala, dispuestas en columnas, que reflejan esa deflactación. Como ya hemos expuesto *ut supra*, la Comunidad de Madrid es competente para fijar la escala autonómica aplicable a la base liquidable general del IRPF, siempre que su estructura sea progresiva (art. 46.1.b) de la Ley 22/2009).

El apartado segundo modifica el artículo 2 del Decreto Legislativo 1/2010, que hasta ahora regulaba el *"mínimo por descendientes"* –según la redacción introducida por la Ley 4/2014-, de tal manera que con el Anteproyecto pasará a regular el *"mínimo del contribuyente".*

Los apartados tercero, cuarto y quinto abordan los mínimos por descendientes, por ascendientes y por discapacidad, mediante la inserción de los nuevos artículos 2 bis, 2 ter y 2 quater en el Decreto Legislativo 1/2010.

La autenticidad de este documento se puede comprobar en www.madrid.org/csv mediante el siguiente código seguro de verificación: **09454823996819481787767**

Comunidad de Madrid

Conviene recordar que, conforme a la LIRPF, el mínimo personal y familiar constituye la parte de la base liquidable que, por destinarse a satisfacer las necesidades básicas personales y familiares del contribuyente, no se somete a tributación por este Impuesto (art. 56.1). Así, el mínimo personal y familiar será el resultado de sumar el mínimo del contribuyente y los mínimos por descendientes, ascendientes y discapacidad a que se refieren los artículos 57, 58, 59 y 60 de la LIRPF, incrementados o disminuidos a efectos de cálculo del gravamen autonómico en los importes que, de acuerdo con lo establecido en la Ley 22/2009, hayan sido aprobados por la Comunidad Autónoma (art. 56.3 LIRPF).

Como se ha expuesto anteriormente, el alcance de las competencias normativas de las Comunidades Autónomas en el IRPF ampara la alteración de los mínimos personales y familiares aplicables para el cálculo del gravamen autonómico, incrementándolos o disminuyéndolos hasta un 10% con respecto a los importes fijados en la LIRPF, sin permitirles modificar los conceptos o las situaciones personales o familiares reguladas en la LIRPF, ni las normas para su aplicación (art. 46, ap. 1.a) y 2.e) de la Ley 22/2009).

Examinadas las modificaciones contenidas en los apartados segundo a quinto del artículo único del Anteproyecto, puede afirmarse que todas ellas respetan el indicado parámetro competencial, ya que se limitan a incrementar en un 4,1% las cuantías señaladas en los artículos 57 a 60 de la LIRPF para los citados mínimos del contribuyente y por descendientes, ascendientes y discapacidad.

Como excepción, quedan inalteradas las cuantías correspondientes a los mínimos por descendientes para el tercero y sucesivos descendientes, que, como señala la MAIN "*no se pueden incrementar debido a que ya están en el límite permitido por la Ley 22/2009 (el 10 por 100)"* (pág. 10).

Para terminar, baste señalar que la **parte final** del Anteproyecto se compone de una disposición final única, que ordena la entrada en vigor de la nueva Ley el día siguiente a su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, así como

La autenticidad de este documento se puede comprobar en www.madrid.org/csv mediante el siguiente código seguro de verificación: 09454823996819481787767

su aplicación a los periodos impositivos que se inicien a partir del 1 de enero de 2022, 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 la consideración esencial y las restantes 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

Firmado digitalmente por: SANZ BAOS PALOMA
Fecha: 2022.10.14 08:53

Paloma Sanz Baos

CONFORME

El Abogado General de la Comunidad de Madrid

Firmado digitalmente por: BANCIELLA RODRIGUEZ-MIÑON LUIS
Fecha: 2022.10.14 10:51

Luis Banciella Rodríguez-Miñón

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

La autenticidad de este documento se puede comprobar en www.madrid.org/csv mediante el siguiente código seguro de verificación: **094548239968194817876 7**