

Dictamen Núm. 258/2020

**V O C A L E S :**

*Sesma Sánchez, Begoña,*  
Presidenta  
*González Cachero, María Isabel*  
*Iglesias Fernández, Jesús Enrique*  
*Menéndez Sebastián, Eva María*  
*García García, Dorinda*

Secretario General:  
*Iriondo Colubi, Agustín*

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 12 de noviembre de 2020, por medios electrónicos, con asistencia de las señoras y el señor que al margen se expresan, emitió por unanimidad el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 18 de septiembre de 2020, examina el expediente relativo al proyecto de Resolución por la que se determinan las zonas rurales en riesgo de despoblación a efectos de las deducciones previstas en los artículos 14 quáter, 14 quinquies y 14 sexies del Texto Refundido de las Disposiciones Legales del Principado de Asturias en Materia de Tributos Cedidos por el Estado, aprobado por Decreto Legislativo 2/2014.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

**1. Contenido del proyecto**

El proyecto sometido a consulta se inicia con un preámbulo que se encabeza con la referencia a la modificación introducida por el artículo 37 de la Ley del Principado de Asturias 8/2019, de 30 de diciembre, de Presupuestos

Generales para 2020, en el Texto Refundido de las Disposiciones Legales del Principado de Asturias en Materia de Tributos Cedidos por el Estado. En virtud de dicha reforma se introducen (artículos 14 quáter, 14 quinquies y 14 sexies del Texto Refundido) las tres nuevas deducciones que se reseñan sobre la cuota íntegra autonómica del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, con las que se trata de subvenir al llamado “reto demográfico”.

Tras indicar que estas deducciones son aplicables en las “zonas rurales en riesgo de despoblación”, se explicita que el mencionado artículo 37 de la Ley de Presupuestos Generales para 2020 dispone que “por Resolución de la Consejería de Hacienda se determinarán las zonas rurales en riesgo de despoblación a las que resultarán de aplicación los mencionados beneficios fiscales”.

Se razona, a continuación, que a partir del análisis de las variables objetivas que se relacionan (número de habitantes, evolución interanual de la población, distribución por sexo, crecimiento vegetativo, índice de envejecimiento, ratio de población en edad de tener hijos, proporción de población empleada en el sector primario, superficie agraria y renta disponible) se identificaron las zonas rurales que se ajustan a lo requerido, detectándose que esas áreas presentaban como aspectos comunes la escasa densidad de población y su disminución en tasas superiores a la media de la comunidad autónoma. Identificados bajo estos parámetros los concejos afectados, se reseñan los que determinan los núcleos de población beneficiarios de las deducciones, exigiéndose que su población sea igual o inferior a los 10 habitantes, en cuanto “existe (...) consenso” en que cuando se desciende de esa cifra se incurre en “riesgo de desaparición”, considerándose también los pueblos de menos de 50 habitantes que hayan sufrido una caída de población “especialmente severa” (superior al 20 % entre 2000 y 2019).

Se justifica la adecuación de la norma proyectada a los principios de buena regulación, y se da cuenta del informe favorable de la Comisión Asturiana de Administración Local.

La parte dispositiva del proyecto se integra por un artículo único, cuyo apartado 1 alude al objeto de la norma -determinar las zonas rurales en riesgo de despoblación a efectos de las deducciones fiscales- y en el apartado 2 se concretan los criterios exigidos a los concejos (letra a) y, dentro de ellos, los requisitos de los núcleos de población beneficiarios (letra b). En el apartado 3 se especifica que las zonas rurales en riesgo de despoblación a las que resultarán de aplicación las deducciones “son las enumeradas en el anexo a la presente resolución”.

Se añade una disposición final que fija la entrada en vigor de la norma al día siguiente al de su publicación en el *Boletín Oficial del Principado de Asturias*, “sin perjuicio de la aplicación de las deducciones mencionadas en el artículo único a todo el ejercicio 2020 y siguientes”.

Se incorpora, por último, el anexo que relaciona delimitadamente todas las zonas rurales en riesgo de despoblación a efectos de la aplicación de las deducciones.

## 2. Contenido del expediente

Por Resolución de la titular de la Consejería de Hacienda de 8 de enero de 2020, se ordena el inicio del procedimiento para la elaboración de la Resolución por la que se determinan las zonas rurales en riesgo de despoblación, documentándose a continuación el cumplimiento del trámite de consulta pública previa. En su seno, se recibe una propuesta de la Unión de Cooperativas Agroalimentarias del Principado de Asturias en la que se razona que “deben priorizarse la unidades poblacionales con menos de 1.000 habitantes y, en su caso, las 42 unidades poblacionales con menos de 5.000 habitantes”; amén de sugerirse otros incentivos fiscales al margen de la ley que ahora trata de aplicarse.

Con fecha 5 de febrero de 2020 se incorpora al expediente por la Directora General de Finanzas y Economía una propuesta de resolución, acompañada del anexo que concreta las zonas rurales en riesgo de

despoblación, y a la que se unen una tabla de vigencias y una extensa memoria económica, justificativa y de análisis de impacto. Esta última se detiene singularmente en la metodología empleada para la definición de las zonas rurales en riesgo de despoblación, a partir de las estadísticas asociadas al Padrón Continuo y del "Nomenclator" que elabora el Instituto Nacional de Estadística, que incorpora "una relación detallada de entidades y núcleos de población existentes a 1 de enero en cada municipio", incluyendo "sus poblaciones referidas a esa fecha", y que permite concretar unos parámetros que se articulan a través de "aquellos concejos en que se cumplen al menos dos de las tres condiciones" que se fijan (población no superior a 5.000 habitantes, densidad "igual o inferior a 50 habitantes" y reducción poblacional igual o superior al 20 % en "el período comprendido entre 2000 y 2019"), concretándose a continuación los criterios que han de reunir las zonas rurales beneficiarias, para las que se exige que cumplan una de las dos condiciones que se enumeran: núcleos de población que no rebasen los 10 habitantes o que, no superando los 50, hayan sufrido una reducción poblacional superior al 20 % en el período comprendido entre 2000 y 2019.

En la misma memoria se justifica el título competencial, en ejercicio de "la capacidad normativa sustantiva en tributos cedidos", y se cuantifica el "impacto económico y presupuestario" de las nuevas medidas, que en su conjunto se estima que no rebasa los 850.000 € conforme se aprecia en el expediente de la norma que introduce las deducciones. Por lo que se refiere al impacto normativo, se argumenta que las medidas afectan "de igual manera a ambos géneros", inciden favorablemente sobre las familias y no menoscaban la unidad de mercado.

Mediante Resolución de la Consejera de Hacienda de 13 de febrero de 2020 se somete a información pública la propuesta, publicándose el inicio del trámite en el *Boletín Oficial del Principado de Asturias* de 19 de febrero de 2020 y, con la misma fecha, en el portal AsturiasParticipa. Presentado un documento de alegaciones por la Alcaldía del Ayuntamiento de Salas, en el que se interesa

la inclusión de cuatro concretos núcleos de población, se libra informe por la Directora General de Finanzas y Economía expresivo de que “atendiendo a los datos disponibles a 1 de enero de 2000 y 1 de enero de 2019 (el Ayuntamiento proporciona información a 31 de diciembre de 2019) no procede incorporar” los núcleos pretendidos por razón de pérdida de población.

Expuesta la propuesta en el sistema de intercambio electrónico de información, la Directora General de Finanzas y Economía emite el 16 de junio de 2020 un informe indicativo de que no se han recibido observaciones.

Recabado informe de la Comisión Asturiana de Administración Local, su Secretario certifica que en la sesión de 28 de agosto de 2020 se acordó por unanimidad “emitir informe favorable”. Se incorpora una copia del acta, en la que constan las aclaraciones del Secretario General Técnico de la Consejería de Hacienda expresivas de que la propuesta es “cumplimiento íntegro del mandato del legislador”, que “son zonas que no van a variar” poblacionalmente y que “el Covid-19 conlleva una situación curiosa y excepcional” al alterar “la situación existente en el momento en que se aprobaron las deducciones por el legislador”, siendo necesario conocer la incidencia efectiva y la operatividad práctica de las deducciones. Figura incorporado a la referida acta el informe librado por la Jefa de la Sección de la Comisión Asturiana de Administración Local. En él se razona que “los datos de población oficiales se actualizan anualmente, con referencia a 1 de enero”; que “al referirse a ‘población’ no se concreta a qué fecha, siendo imprescindible la concreción, dado que las evoluciones de población son referidas a la misma fecha de diferentes años”; que no se alude en ningún momento a la ratio de 12,5 habitantes por kilómetro cuadrado, que “es la ratio que la Unión Europea califica como riesgo de despoblación”, apreciándose “riesgo severo” cuando no se alcancen los 8 habitantes; que en la parte dispositiva no existe un anexo que relacione los concejos que cumplan dos de las tres condiciones establecidas ni “una metodología para determinar en una primera fase” los concejos y núcleos afectados, y que “no se puede disponer indefinidamente la ‘determinación’ de

unas `zonas´ e identificarlas con `las enumeradas en el anexo´ cuando los parámetros -población, densidad (...)- que sirven para definir las y determinarlas pueden variar anualmente y serán de aplicación a una disposición que puede perdurar en el tiempo”.

Solicitado informe a la Dirección General de Presupuestos en cumplimiento de lo establecido en el artículo 38.2 del Texto Refundido del Régimen Económico y Presupuestario, aprobado por Decreto Legislativo del Principado de Asturias 2/1998, de 25 de junio, este es emitido favorablemente por la Jefa del Servicio de Gestión Presupuestaria, con el conforme de la Directora General, el día 2 de julio de 2020. En él se reseña que, conforme se recoge en la memoria de la propuesta ahora informada, es la Ley del Principado de Asturias 8/2019, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales para 2020, la que establece las nuevas deducciones, “habiéndose estimado en el expediente de la citada norma el impacto en términos presupuestarios”. Se relacionan a continuación los costes estimados para cada una de las deducciones, que se aplicarán al presentar la autoliquidación del ejercicio 2020, por lo que “el impacto presupuestario se difiere hasta 2022 (fecha en que se liquida el modelo de financiación de 2020)”.

Se incorpora a continuación un cuestionario para la valoración de las propuestas normativas, conforme al modelo normalizado.

Con fecha 10 de septiembre de 2020, el Secretario General Técnico de la Consejería instructora emite un informe en el que detalla la tramitación efectuada, valora las observaciones planteadas y consigna los fundamentos que justifican el proyecto, haciendo constar la necesidad del preceptivo dictamen del Consejo Consultivo del Principado de Asturias. En particular, se detiene en las observaciones que se formulan en el informe de la Jefa de la Sección de la Comisión Asturiana de Administración Local, puntualizando que “el objeto de la Resolución es aprobar las zonas rurales a las que resultarán aplicables las deducciones con efectos desde 1 de enero de 2020, para lo cual se utilizan los últimos datos estadísticos disponibles. Por el contrario, no es objeto de la

norma definir las zonas rurales a las que se aplicarán, en su caso, los beneficios fiscales en un momento futuro. Es decir, en el supuesto en que el legislador considere conveniente mantener estos beneficios fiscales en futuros ejercicios, podría llevarse a cabo una actualización de las zonas rurales afectadas o incluso de los parámetros escogidos para su determinación". Respecto a la falta de un anexo específico que relacione los concejos, se aclara que "la referencia a los concejos no es más que un instrumento intermedio ante las limitaciones estadísticas existentes". En cuanto a los ratios que manejan las instituciones de la Unión Europea, se reseña que se trata aquí de una norma tributaria que puede adoptar sus propios criterios. En lo relativo a la falta de un precepto que concrete la metodología aplicable para determinar los concejos y zonas beneficiarias, se razona que el objeto de la Resolución no es aprobar esa metodología sino determinar las zonas beneficiarias, de modo que "la metodología no es más que una explicación con el fin de justificar que las zonas definidas surgen de cálculos objetivos, pero la misma no puede ni debe ser objeto de inclusión en la parte dispositiva de la norma. No obstante, se ha ampliado el preámbulo (...) y en la parte dispositiva se han clarificado los conceptos". Se concluye que la tramitación y el fondo de la propuesta se ajustan a la legalidad, acompañándose el texto de la propuesta que se somete a dictamen.

**3.** Mediante escrito de 18 de septiembre de 2020, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al proyecto de Resolución por la que se determinan las zonas rurales en riesgo de despoblación a efectos de las deducciones previstas en los artículos 14 quáter, 14 quinquies y 14 sexies del Texto Refundido de las Disposiciones Legales del Principado de Asturias en Materia de Tributos Cedidos por el Estado, aprobado por Decreto Legislativo 2/2014, de 22 de octubre, adjuntando a tal fin una copia autenticada del expediente en soporte digital.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

**PRIMERA.-** Objeto del dictamen y competencia

El expediente remitido se refiere a un proyecto normativo por el que se determinan las zonas rurales en riesgo de despoblación a efectos de las deducciones previstas en la legislación autonómica, en cumplimiento del mandato recogido en el artículo 37 de la Ley del Principado de Asturias 8/2019, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales para 2020, e incorporado a los artículos 14 quáter, 14 quinquies y 14 sexies del Texto Refundido de las Disposiciones Legales del Principado de Asturias en Materia de Tributos Cedidos por el Estado.

El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1, letra e), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra e), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud del Presidente del Principado de Asturias, en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado a), y 40.1, letra a), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

**SEGUNDA.-** Tramitación del procedimiento y contenido del expediente

El procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general se encuentra regulado en los preceptos subsistentes del título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC), tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo -ECLI:ES:TC:2018:55-, y en los artículos 32 a 34 de la Ley 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la

Administración del Principado de Asturias (en adelante Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias).

El procedimiento para la elaboración de la disposición que analizamos se inicia mediante Resolución de la Consejera de Hacienda y Sector Público de 8 de enero de 2020, documentándose a continuación el trámite de consulta pública previa, e incorporándose las correspondientes memorias justificativa y económica, así como la pertinente tabla de vigencias y el cuestionario para la valoración de propuestas normativas que incluye la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general, aprobada por Acuerdo del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias de 2 de julio de 1992. En la misma memoria se aborda el análisis de impacto normativo, incluyéndose el impacto en materia de género, en cumplimiento de lo previsto en la Ley del Principado de Asturias 2/2011, de 11 de marzo, para la Igualdad de Mujeres y Hombres y la Erradicación de la Violencia de Género; la evaluación de impacto de la normativa en infancia y adolescencia, en atención a lo establecido en el artículo 22 *quinquies* de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de Modificación Parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, y la evaluación de impacto de la norma proyectada en garantía de la unidad de mercado, previsto en el artículo 14 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado. Igualmente se acredita el sometimiento del texto al sistema de intercambio electrónico de información previsto en esta última Ley.

La propuesta normativa ha sido objeto de información pública dentro del Portal AsturiasParticipa (de conformidad con las directrices aprobadas por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 25 de enero de 2017), y se ha sometido a informe de la Comisión Asturiana de Administración Local, incorporándose al mismo el librado por la Jefa de la Sección de la Comisión.

También se ha solicitado el pertinente informe en materia presupuestaria, conforme a lo establecido en el artículo 38.2 del Decreto Legislativo del Principado de Asturias 2/1998, de 25 de junio, por el que se

aprueba el Texto Refundido del Régimen Económico y Presupuestario, y se ha emitido informe favorable por la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora en relación con la regulación de fondo y la tramitación efectuada.

En consecuencia, debemos concluir que la tramitación del proyecto resulta acorde en lo esencial con lo establecido en las disposiciones por las que se rige.

### **TERCERA.-** Base jurídica y rango de la norma

El Principado de Asturias, conforme a lo establecido en los artículos 156.1 de la Constitución y 42 del Estatuto de Autonomía, goza de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias, enumerando el artículo 157.1 de la Constitución y 44 del Estatuto los recursos que garantizan esta autonomía, entre los que se encuentran los impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado. La disposición adicional del Estatuto de Autonomía relaciona, en su apartado 1, los impuestos estatales que se ceden al Principado de Asturias, entre los que se encuentra “el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, con carácter parcial”.

El marco competencial en materia de impuestos cedidos se completa con la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, que establece los principios básicos a los que ha de ajustarse esta cesión. Sucesivas leyes estatales han concretado el alcance y las condiciones de la cesión para garantizar la coherencia del conjunto del sistema tributario, potenciando la corresponsabilidad fiscal de las Comunidades Autónomas. La vigente 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, atribuye a las Comunidades Autónomas competencias normativas en materia de tributos estatales cedidos, concretándose en el caso del Principado de Asturias en la Ley 19/2010, de 16 de julio, del Régimen de Cesión de Tributos del Estado a la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias y

de Fijación del Alcance y Condiciones de dicha Cesión. El artículo 46 de la mencionada Ley 22/2009, de 18 de diciembre, delimita el alcance de las competencias normativas autonómicas en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, que se extienden al establecimiento de deducciones en la cuota íntegra autonómica.

En ejercicio de esas competencias, el artículo 37 de la Ley del Principado de Asturias 8/2019, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales para 2020, modifica el Texto Refundido de las Disposiciones Legales del Principado de Asturias en Materia de Tributos Cedidos por el Estado, aprobado por Decreto Legislativo 2/2014, de 22 de octubre, introduciendo -tal como se justifica en el preámbulo de la ley presupuestaria- "tres nuevas deducciones sobre la cuota íntegra autonómica del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas con el fin de reforzar una de las políticas estratégicas de este Gobierno: la lucha contra el reto demográfico. En este contexto, se definen nuevos beneficios fiscales para los nacimientos a partir del segundo hijo, para contribuyentes que inicien una actividad económica y por la realización de gastos de transporte y movilidad para contribuyentes que residan en áreas rurales en riesgo de despoblación". A cada una de esas deducciones se dedica un precepto de nuevo cuño -artículos 14 quáter, 14 quinquies y 14 sexies del Texto Refundido-, y en cada uno de ellos se señala que "Por resolución de la Consejería de Hacienda se determinarán las zonas rurales en riesgo de despoblación a las que resultará de aplicación el presente beneficio fiscal".

Por tanto, la Resolución examinada atiende al cumplimiento de un mandato legal, por el que se habilita directamente al titular de la Consejería para la aprobación de una disposición reglamentaria que fije el ámbito espacial de aplicación de las nuevas deducciones fiscales.

Ciertamente, ese mandato legal se presenta exento de parámetros o referentes expresos que sujeten, encaucen o delimiten la decisión de la Consejería -lo que arroja dudas sobre el rigor de esta deslegalización, que excede de la función de este Consejo-, y la atribución directa a la Consejería

para determinar las zonas rurales en riesgo de despoblación a las que resulten de aplicación los referidos beneficios fiscales debería contar -por su carácter excepcional- con una justificación incorporada a la ley habilitante. Al respecto, es cierto que la previsión contenida en el artículo 129.4 de la LPAC ha sido declarada inconstitucional, por exceso de bases, en lo que atañe a los reglamentos autonómicos (Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo -ECLI:ES:TC:2018:55-), pero en la medida en que se trata aquí de una disposición reglamentaria *ad extra*, que precisa de una singular habilitación legal por rebasar el ámbito meramente interno o doméstico, esa habilitación extraordinaria requiere de un fundamento explícito.

Puntualizado lo anterior, se estima que el Principado de Asturias resulta competente para dictar la norma reglamentaria sometida a nuestra consideración, y que la forma de la disposición proyectada -resolución- es la adecuada a tenor de lo establecido en el artículo 21.4 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias.

#### **CUARTA.-** Observaciones de carácter general al proyecto

##### I. Ámbito material de la norma.

Al objeto de aproximarnos al análisis de la disposición reglamentaria, es preciso considerar lo establecido en la ley para cada una de las deducciones cuyo ámbito territorial se determina ahora.

El artículo 14 quáter del Texto Refundido, titulado "Deducción por nacimiento o adopción de segundo y sucesivos hijos en zonas rurales en riesgo de despoblación", señala que "El contribuyente podrá practicar en la cuota autonómica del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas una deducción de 100 euros por cada hijo nacido o adoptado en el período impositivo siempre que el menor conviva con el declarante y que el mismo tenga su residencia habitual en zonas rurales en riesgo de despoblación. La presente deducción será compatible con la aplicación de las restantes deducciones autonómicas

(...). Solo tendrá derecho a esta deducción el contribuyente cuya base imponible no resulte superior a 25.009 euros en tributación individual ni a 35.240 euros en tributación conjunta (...). Por resolución de la Consejería de Hacienda se determinarán las zonas rurales en riesgo de despoblación a las que resultará de aplicación el presente beneficio fiscal”.

El artículo 14 quinquies, dedicado a la “Deducción para contribuyentes que se establezcan como trabajadores por cuenta propia, o autónomos en zonas rurales en riesgo de despoblación”, dispone que “El contribuyente con residencia habitual en zonas rurales en riesgo de despoblación que comience el ejercicio de una actividad en el Principado de Asturias como trabajador autónomo o por cuenta propia podrá practicar en la cuota autonómica del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas una deducción de 1.000 euros (...). Esta deducción se aplicará en el período impositivo en el que se produzca el inicio de la actividad, entendiéndose por tal la fecha del alta en el régimen especial de la Seguridad Social o en la mutualidad de previsión social correspondiente (...). Solo tendrá derecho a esta deducción el contribuyente cuya base imponible no resulte superior a 25.009 euros en tributación individual ni a 35.240 euros en tributación conjunta (...). Por resolución de la Consejería de Hacienda se determinarán las zonas rurales en riesgo de despoblación a las que resultará de aplicación el presente beneficio fiscal”.

El artículo 14 sexies, “Deducción por gastos de transporte público para residentes en zonas rurales en riesgo de despoblación”, establece que “El contribuyente con residencia habitual en zonas rurales en riesgo de despoblación podrá practicar en la cuota autonómica del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas una deducción por el importe de los gastos en que incurra para adquirir abonos de transporte público de carácter unipersonal y nominal, con el límite de 50 euros (...). Esta deducción se aplicará en el período impositivo en el que se efectúe el gasto con independencia del período de vigencia del abono adquirido (...). Solo tendrá derecho a esta deducción el contribuyente cuya base imponible no resulte superior a 25.009 euros en

tributación individual ni a 35.240 euros en tributación conjunta (...). Por resolución de la Consejería de Hacienda se determinarán las zonas rurales en riesgo de despoblación a las que resultará de aplicación el presente beneficio fiscal”.

Se trata, en suma, de articular una deducción de 100 € y otra de 1.000 € que solo se aplican en un ejercicio fiscal (el correspondiente al nacimiento o adopción del hijo o al alta en autónomos), más otra deducción de 50 € susceptible de aplicarse en los sucesivos períodos impositivos del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

## II. Técnica normativa.

Sin perjuicio de las matizaciones que más adelante realizaremos, consideramos correcta la técnica normativa empleada.

### **QUINTA.-** Observaciones de carácter singular al proyecto

#### I. Título del proyecto.

En el título del proyecto de Resolución no se recoge la denominación completa de la ley que ahora se desarrolla (el Texto Refundido de las Disposiciones Legales del Principado de Asturias en Materia de Tributos Cedidos por el Estado, aprobado por Decreto Legislativo 2/2014, de 22 de octubre), al omitirse la fecha de aprobación de la disposición legal, que debe incorporarse en su integridad.

#### II. Parte expositiva del proyecto.

Tratándose de una disposición de naturaleza reglamentaria, el texto expositivo que precede al articulado ha de encabezarse como “preámbulo”, de conformidad con lo señalado en las Directrices de técnica normativa contenidas en la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general, que no distinguen en esta materia entre leyes y reglamentos.

Por otro lado, a tenor de lo establecido en las mencionadas Directrices de técnica normativa, “el preámbulo responderá al porqué, a la justificación de la disposición, declarará breve y concisamente sus objetivos, aludirá a sus antecedentes y a las competencias en cuyo ejercicio se dicta”, debiendo repararse en que todo lo que atañe a la formación o justificación de la norma, careciendo de contenido prescriptivo, encuentra su sede adecuada en el preámbulo.

En la disposición examinada se observa que los requisitos o parámetros objetivos tomados en consideración para determinar las “zonas rurales en riesgo de despoblación” se reiteran en el preámbulo y en el articulado de la norma. El informe del Secretario General Técnico razona oportunamente, al justificar la falta de un precepto que concrete la metodología aplicable para determinar los concejos y zonas beneficiarias, que el objeto de la Resolución no es aprobar esa metodología sino determinar las zonas beneficiarias, de modo que “la metodología no es más que una explicación con el fin de justificar que las zonas definidas surgen de cálculos objetivos, pero la misma no puede ni debe ser objeto de inclusión en la parte dispositiva de la norma. No obstante, se ha ampliado el preámbulo (...) y en la parte dispositiva se han clarificado los conceptos”. Sin embargo, los requisitos tomados en consideración para efectuar esa determinación de las zonas rurales beneficiarias se reproducen en la parte dispositiva.

Al respecto conviene aclarar, en el preámbulo de la norma, que con esta Resolución se determinan por tiempo indefinido, en tanto no se proceda a la modificación de la ley o de la misma Resolución, las zonas beneficiarias en mérito a los datos estadísticos disponibles, considerado que el mandato del legislador entraña la delimitación del ámbito espacial de vigencia de las deducciones dada la necesidad de dotar de estabilidad a las medidas que se adoptan, a fin de preservar su efectividad.

En efecto, a diferencia del esquema seguido por otras Comunidades Autónomas, como Cantabria o Castilla y León, que han fijado por ley los

criterios que deben cumplir los municipios en riesgo de despoblación, extendiéndose los beneficios a todo el término municipal, lo que facilita su gestión (Ley de Cantabria 5/2019, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, y Decreto Legislativo 1/2013, de 12 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales de la Comunidad de Castilla y León en Materia de Tributos Propios y Cedidos), en el Principado de Asturias el legislador ha optado por circunscribir a concretos núcleos rurales de población las deducciones novedosas. En apariencia, la técnica seguida dificulta la aplicación de los beneficios en ejercicios sucesivos, al tratarse de un gran número de núcleos de población seleccionados sobre la base de unos criterios dinámicos o variables -población, decremento del número de habitantes en los últimos 20 años, ubicación en un concejo de baja densidad o que haya perdido población (...)-, pero atendiendo a lo razonado en el preámbulo de la ley ("reforzar una de las políticas estratégicas del Gobierno del Principado de Asturias: el reto demográfico", a través de unas deducciones para "contribuyentes que residan en áreas rurales en riesgo de despoblación") se concluye que lo que se persigue es la determinación, en un momento preciso -el actual-, de las zonas que por circunstancias objetivas merezcan el beneficio fiscal, para su aplicación a las mismas por tiempo indefinido. No se ordena, pues, al desarrollo reglamentario la fijación de unos parámetros que permitan la incorporación o exclusión de áreas en una revisión anual o permanente de la relación de poblaciones beneficiarias, sino que se le demanda una delimitación estable de las zonas rurales en riesgo de despoblación que atienda -arrancando de la situación demográfica actual- al reto de mantener o incrementar la población en las zonas rurales que se identifican.

Observado lo anterior, se advierte que en el preámbulo se emplean tiempos verbales confusos al aludir a que "se considera" que se encuentran dentro del ámbito de las deducciones o "se considera" que son zonas rurales beneficiarias, resultando adecuado referirse a que "se ha considerado", a fin de disipar las dudas sobre la aplicación de los criterios que se mencionan en

futuros ejercicios para determinar la inclusión o exclusión de poblaciones sin que medie modificación normativa.

De lo anteriormente razonado deriva también la necesidad de eliminar la mención de los requisitos en la parte dispositiva de la norma, tal como se reitera al examinar el apartado que los recoge.

Por último, aparte de la necesidad de justificar la supresión de la *vacatio legis*, sobre lo que después hemos de volver, se observa, tal como advertimos en el Dictamen Núm. 33/2008, que la competencia normativa que el artículo 38.i) de la Ley 6/1984, de 5 de julio, del Presidente y del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, atribuye a los Consejeros “en las materias propias de su Consejería” es la estrictamente doméstica o *ad intra*, por lo que no les faculta para la reglamentación *ad extra*, que ha de derivar de una habilitación legal específica. En el mismo sentido, el Protocolo para la elaboración y mejora de la calidad de las disposiciones de carácter general en el Principado de Asturias, elaborado por la Comisión de Simplificación Administrativa y aprobado por Acuerdo de 28 de diciembre de 2017, del Consejo de Gobierno (*Boletín Oficial del Principado de Asturias* de 5 de enero de 2018-), recoge que “esta facultad ha de ser interpretada de forma restrictiva, esto es, limitada al ámbito organizativo interno de la Consejería tal y como establece, por ejemplo, la Sentencia del Tribunal Supremo número 1060/1998 de fecha 17 de febrero de 1998”. En consecuencia, procede eliminar de la fórmula de promulgación que cierra el preámbulo la referencia al artículo 38.i) de la Ley 6/1984, de 5 de julio, del Presidente y del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias.

### III. Sobre la parte dispositiva.

Tal como anticipamos al abordar el preámbulo, debe eliminarse de la parte dispositiva, por carecer de un contenido propiamente prescriptivo, la mención a las condiciones o requisitos tomados en cuenta para la determinación de las zonas rurales en riesgo de despoblación. En efecto, esos

parámetros solo sirven para justificar la opción normativa adoptada -una relación cerrada de núcleos de población-, por lo que carecen de vocación de incorporarse al ordenamiento jurídico y su fuerza vinculante se agota con una puntual aplicación, de modo que su reproducción en el cuerpo de la norma induce a confusión y únicamente han de reflejarse en la parte expositiva. La misma referencia a un marco temporal pretérito (“entre 2000 y 2019” o “a 1 de enero de 2019”) permite deducir que no se destinan a disciplinar situaciones jurídicas futuras, sino que sirven de base a una decisión que se materializa en el anexo de la norma. Procede, en definitiva, eliminar el actual apartado 2 del artículo único. Observación esta que tiene la consideración de esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

#### IV. Sobre la parte final.

En la disposición final del proyecto de Resolución se suprime la *vacatio legis*, señalándose su entrada en vigor “el día siguiente al de su publicación en el *Boletín Oficial del Principado de Asturias*, sin perjuicio de la aplicación de las deducciones mencionadas en el artículo único a todo el ejercicio 2020 y siguientes”.

Por un lado, este Consejo viene considerando (por todos, Dictamen Núm. 104/2017) que la supresión de la *vacatio legis* resulta contraria al principio de seguridad jurídica en tanto no se justifiquen los motivos que la aconsejan, que deberían quedar especificados en el preámbulo. Este criterio se reitera en el Protocolo para la elaboración y mejora de la calidad de las disposiciones de carácter general en el Principado de Asturias.

Por otro se observa que, aunque la ley que establece las deducciones ha entrado en vigor el día 1 de enero de 2020 (disposición final tercera de la Ley del Principado de Asturias 8/2019, de 30 de diciembre), la determinación de las zonas rurales a las que se aplican está pendiente de desarrollo reglamentario, y

para su efectiva vigencia en la declaración de la renta correspondiente al año 2020 es preciso que queden fijadas mediante la publicación de esta Resolución. A tal efecto, la disposición final debe puntualizar que las deducciones son aplicables en la declaración correspondiente al ejercicio 2020, toda vez que la regla del artículo 10.2 de la Ley General Tributaria exige consignar la excepción (“Salvo que se disponga lo contrario, las normas tributarias (...) se aplicarán a los tributos (...) cuyo período impositivo se inicie desde ese momento”), sin que proceda en cambio la referencia a los ejercicios “siguientes”.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que el Principado de Asturias ostenta competencia para dictar la norma proyectada, y que, una vez atendida la observación esencial, y consideradas las demás contenidas en el cuerpo de este dictamen, puede someterse a la aprobación del órgano competente.”

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

Gijón, a .....

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

LA PRESIDENTA,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.