



**DICTAMEN DEL CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL DE
EXTREMADURA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE
REFORMA DE TRIBUTOS PROPIOS DE LA COMUNIDAD
AUTONOMA DE EXTREMADURA.**

I) ANTECEDENTES

El pasado 5 de octubre de 2005 se solicitó por el Ilmo. Sr. Secretario General de la Consejería de Hacienda y Presupuesto a los efectos previstos en los artículos 5.1.1 de la Ley 3/1991, de 25 de abril y 12.k del Decreto 18/1993, de 24 de febrero, que el Consejo Económico y Social de Extremadura emitiera Dictamen sobre:

“El Anteproyecto de Ley de Reforma de Tributos Propios de la Comunidad Autónoma de Extremadura”.

Analizado y tratado el Anteproyecto de Ley objeto de este Dictamen por la Comisión Permanente y dado lo establecido en el artículo 13.2 de la Ley 3/1991, de 25 de abril, el Pleno del Consejo Económico y Social de Extremadura, en sesión celebrada el día **24 de octubre**, ha acordado aprobar por **UNANIMIDAD** el siguiente

DICTAMEN

II) ESTRUCTURA Y CONTENIDO

El Anteproyecto de Ley presentado a Dictamen de este Consejo Económico y Social de Extremadura consta de Exposición de Motivos y Texto Articulado, con un total de dos artículos y tres disposiciones (adicional, derogatoria y final).

La Exposición de Motivos hace referencia a las circunstancias que a juicio de los redactores hacen necesaria o conveniente promulgar esta normativa, se explica sucintamente el contenido de la misma, así como la finalidad y las notas más relevantes de este Anteproyecto de Ley.

La Parte Dispositiva, como se ha mencionado antes, consta de dos artículos y tres disposiciones (adicional, derogatoria y final).

El artículo primero regula las modificaciones que se introducen en nueve artículos de la Ley 7/1997, de 29 de mayo, de Medidas Fiscales sobre la Producción y Transporte de Energía que incidan sobre el Medio Ambiente.

El artículo segundo establece las modificaciones que se introducen en dos artículos de la Ley 9/1998, de 26 de junio, del Impuesto sobre el suelo sin edificar y edificaciones ruinosas.

La Disposición Adicional establece las autorizaciones para dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo y aplicación de la Ley y para aprobar los modelos de declaración de los Impuestos a los que se refiere la presente Ley.

La Disposición Derogatoria, con una fórmula general, deja sin efecto a la disposiciones que se opongan a lo establecido en esta Ley.

La Disposición Final indica la fecha de entrada en vigor de la misma.

III) VALORACIONES

1) De carácter general

En el Anteproyecto de Ley sometido a Dictamen, dado que podemos distinguir tres partes perfectamente diferenciadas, realizaremos separadamente las valoraciones generales para cada una de ellas.

La primera parte alude al origen de esta Norma, que procede de un Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado- Comunidad Autónoma de Extremadura, de 9 de mayo de 2005 (publicado en el BOE de 26 de mayo de 2005), según el cual, entre otras cuestiones, la Administración General del Estado se compromete a retirar los recursos de inconstitucionalidad pendientes contra las Leyes 7/1997, de 29 de mayo, de Medidas fiscales sobre la producción y el transporte de energía que incidan sobre el medio ambiente y 9/1998, de 26 de junio, del Impuesto sobre el suelo sin edificar y edificaciones ruinosas, y la Comunidad Autónoma de Extremadura a remitir a la Asamblea de Extremadura un Proyecto de Ley que recogiera modificaciones normativas en ambos tributos en los términos literales contemplados en el Anexo del mencionado acuerdo.

Respecto a esta primera cuestión, este Consejo Económico y Social de Extremadura emite un juicio necesariamente positivo por dos razones: una, quizás menor, por cuanto supone la culminación de un proceso de negociación dirigido a poner fin al litigio pendiente entre ambas Administraciones (Estatal y Autonómica) en materia fiscal; y una segunda, sin duda de profundo calado, tal y como se apunta en la Exposición de Motivos de este Anteproyecto de Ley, por cuanto supone un reconocimiento explícito por parte del Estado de la existencia de un espacio fiscal propio de las Comunidades Autónomas, en el

que estas puedan establecer y gestionar sus propios tributos. Este espacio fiscal, defendido desde hace mucho tiempo por la Comunidad Autónoma de Extremadura, entendiendo que estaba respaldado constitucionalmente por los artículos 156 y 157 de la Constitución Española, que recogen el principio de autonomía financiera de las Comunidades Autónomas y su potestad para establecer impuestos propios, había sido objeto de una amplia oposición por parte de la Administración Central, siendo este Acuerdo un cambio de actitud en la que destacamos la flexibilidad estatal a la hora de admitir una interpretación teleológica del artículo 6.3 de la Ley Orgánica de Financiación de Comunidades Autónomas que posibilita la existencia de tributos propios de las Comunidades Autónomas, principalmente de aquellos de finalidad extrafiscal, tal como los dos incluidos en este Anteproyecto de Ley, uno en defensa del medio ambiente y el otro concebido como instrumento para la lucha contra la especulación inmobiliaria.

La segunda parte alude a la Ley de Medidas fiscales sobre la producción y transporte de energía que incidan sobre el medio ambiente, Ley 7/1997, de 29 de mayo, en la cual se crea el Impuesto sobre Instalaciones que inciden en el Medio Ambiente, en relación con la cual, este Órgano Consultivo, se pronunció, cuando era Anteproyecto de Ley, en su Dictamen de 28 de marzo de 1996, afirmando, entre otras cosas las siguientes:

“Este CES estima que es plenamente legítimo y ajustado a Derecho que la Junta de Extremadura pueda establecer impuestos propios de carácter extrafiscal, siempre que, obviamente, disponga de competencias estatutarias para ello en la concreta materia sobre la que se pretenda que incida el poder tributario autonómico”.

“Elogiable es, en opinión de este CES, que la Junta de Extremadura manifieste su preocupación por la degradación medioambiental, y por establecer medidas correctoras de esta preocupante situación, pues ello, en definitiva es tanto

como admitir palmariamente que el medio ambiente tiene un valor económico, en activos antes despreciados en razón de su nulo valor de cambio, a pesar de su elevado valor de uso, y que ese valor de cambio es muy superior a los beneficios que puedan obtenerse de su destrucción”.

Lo que, a modo de resumen, viene a suponer una valoración positiva realizada, en aquel momento, sobre el citado Anteproyecto de Ley sometido a Dictamen de este CES de Extremadura.

Respecto a las modificaciones que, en diversos artículos, se proponen de la Ley 7/1997, de 29 de mayo, con carácter general también se pronuncia favorablemente este CES de Extremadura pues se hacen una serie de clarificaciones técnicas que afectan, básicamente a la cuantificación de la base imponible y a la determinación de la cuota tributaria, las cuales se simplifican, facilitando con ello el cumplimiento de las obligaciones tributarias y también se actualiza la ley en lo que respecta a la responsabilidad solidaria de los sucesores en la actividad gravada en los términos previstos en la vigente Ley General Tributaria.

La tercera parte alude a las modificaciones introducidas en el Impuesto sobre el Suelo sin edificar y edificaciones ruinosas, aprobado por Ley 9/1998, de 26 de junio, que son de índole técnica y muy limitadas, las cuales comentaremos como valoraciones de carácter específico. Por ello y a fin de mantener nuestra coherencia expresada en momentos anteriores, concretamente en Dictámenes de 25 de noviembre de 1997 y más recientemente, el 31 de mayo de 2002 (respecto a la Ley Fiscal Complementaria de la Comunidad Autónoma de Extremadura), recordamos algunas de nuestras observaciones, así:

“Con carácter general y considerando en su globalidad la normativa objeto de dictamen, este Consejo valora positivamente el esfuerzo y la iniciativa del Gobierno Autonómico para implantar en la Comunidad Autónoma de Extremadura un impuesto cuya auténtica finalidad es incentivar y alentar a los

propietarios de solares sin edificar y a los titulares de edificaciones en situación de ruina, al cumplimiento en los plazos señalados, de los deberes urbanísticos. Con esta medida se intenta conseguir un uso racional del suelo que impida la especulación y que permita hacer efectivo el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada”.

“Con carácter general queremos dejar constancia de que se trata de un impuesto que ha tenido cierta contestación ciudadana y considerables problemas técnicos en su implantación, incluso se han apreciado disfunciones tributarias... Por ello y por otras circunstancias que se irán detallando, en este sentido general participamos de la conveniencia de modificar ampliamente este tributo”.

En relación con este segundo párrafo entrecomillado incluido como hemos dicho en nuestro Dictamen de 31 de mayo de 2002) entiende este Consejo Económico y Social, que, sin dejar de cumplir los términos literales del Acuerdo de 9 de mayo de 2005, se podía haber aprovechado la ocasión para incluir las sugerencias formuladas por este Órgano Consultivo en el citado Dictamen, resolviendo con ello alguna de las cuestiones planteadas.

Constata este Órgano Consultivo que el Anteproyecto de Ley que se somete a Dictamen cumple plenamente con la Resolución de 28 de julio de 2005, de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia, por la que se dá publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa: También y en relación con lo previsto en el Capítulo IV de la Ley 1/2002, de 28 febrero, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura reconocemos el envío de documentación adicional constituida por el Informe de Necesidad y Oportunidad y por la Tabla de vigencias de disposiciones anteriores sobre la misma materia, de disposiciones que pudieran ser afectadas y del Informe del Gabinete Jurídico (al respecto de este Anteproyecto de Ley) entendiéndolo que

ello favorece nuestro análisis y facilita el debate a la hora de la realización de nuestras funciones.

Finalmente este Consejo agradece la presencia de los Ilmos. Srs. D. Luis Arjona Solís, Secretario General y D. Juan José Gimeno Torrón, Director General de Ingresos de la Consejería de Hacienda y Presupuesto que en su comparecencia del pasado 10 de octubre de 2005, nos explicaron los objetivos y líneas fundamentales de este Anteproyecto de Ley.

2) De carácter específico

Este Consejo Económico y Social de Extremadura considera oportuno y adecuado realizar las valoraciones puntuales que se expresan a continuación en relación con los artículos del Anteproyecto dictaminado:

En relación con el Artículo 1 de Modificación de la Ley 7/1997, de 29 de mayo, de Medidas Fiscales sobre la Producción y Transporte de Energía que incidan sobre el Medio Ambiente, con carácter general se propone la potencial mejora de las definiciones del Hecho Imponible y de la Base Imponible de manera que se eviten interpretaciones que pudieran producir colisiones con otros impuestos. Además señalaremos:

- Artículo 1: Entendemos que con la nueva redacción queda mejor definido tanto la Naturaleza como el Objeto del Impuesto, pues antes se decía que el impuesto gravaba los elementos patrimoniales afectos a la realización de actividades que incidan sobre el medio ambiente, mientras que ahora se dice que el tributo grava la incidencia, afloración o riesgo de deterioro que sobre el medio ambiente de la Comunidad Autónoma de Extremadura ocasiona la realización de las actividades a que se refiere esta Ley, a través de las instalaciones y demás elementos patrimoniales afectos a las mismas...

También y en orden a mantener una buena técnica legislativa, al comienzo, debería señalarse que se trata de un tributo de carácter directo, de naturaleza real y propio de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

- Artículo 2: Se clarifica notoriamente el Hecho imponible por cuanto se especifica que este es la realización de las actividades consideradas normativamente como perturbadoras o que puedan perturbar el medio ambiente mediante elementos patrimoniales afectos.
Antes se decía que el hecho imponible era la titularidad de los elementos patrimoniales que se encontraban afectos a la realización de actividades.
- Artículo 3: En coherencia con los dos artículos anteriores al hablar de los Supuestos de no sujeción se dicen qué actividades no están sujetas, cuando en la ley anterior se hablaba igualmente de la titularidad de instalaciones y estructuras.
También, aunque aquí se reproducen las palabras del antiguo texto, consideramos que el hablar en el texto legal de cuestiones como “de modo grave y evidente” no es oportuno, debiendo regularse estos conceptos de contenido impreciso en sede reglamentaria.
- Artículo 4: Análogo comentario al hecho en el párrafo anterior podemos emitir respecto a las Exenciones las cuales se predicán de actividades y no de instalaciones, estructuras o estaciones transformadoras.
- Artículo 5: En relación con el Sujeto pasivo se produce una depuración de técnica legislativa eliminando un artículo 6 de la antigua ley que hablaba de los titulares de los elementos patrimoniales como quienes realizan las actividades que integraban el objeto del tributo. Ahora al definir a los sujetos pasivos ya se explicita que lo son quienes realizan cualquiera de las actividades señaladas en el artículo 2 de esta Ley.

También y lógicamente se realizan las referencias legislativas a la vigente Ley 58/2003, de 17 de diciembre , General Tributaria, y se actualiza la Ley en lo que respecta a la responsabilidad solidaria de los sucesores en la actividad gravada según dispone el artículo 42.1.c de la mencionada norma.

- Artículos 6 y 7: Substantial simplificación se ha producido respecto a la determinación de la Base imponible, pues en el caso de actividades relacionadas con los procesos de producción de energía eléctrica la constituye la producción bruta de los tres últimos ejercicios expresada en Kw/h. y en el caso de actividades de transporte de energía eléctrica, telefonía y telemática la constituye la extensión de las estructuras fijas expresadas en kilómetros y en número de postes o antenas no conectadas entre sí por cables. La fórmula de la anterior ley era sin duda mucho más compleja, con posibilidades alternativas, lo cual supone que, la actual, comporta mayor facilidad para las declaraciones de los sujetos pasivos y una mayor comodidad de gestión por parte de la Administración Tributaria.

- Artículos 8 y 9: Se establecen dos Cuotas tributarias coherentes con los dos tipos de actividades a que hemos hecho mención en los dos artículos anteriores, produciéndose una especial simplificación en las de producción de energía eléctrica, sustituyendo un complejo número de operaciones aritméticas por la simple multiplicación de la base imponible por una cantidad expresada en euros.

Queda también un tema pendiente de resolver, la subsistencia de las cuestiones de inconstitucionalidad promovida por los jueces ordinarios en procesos de impugnación en vía contencioso-administrativa de las autoliquidaciones realizadas en los ejercicios de vigencia de la Ley que ahora se pretende modificar.

Por esto este Órgano Consultivo advierte de esta circunstancia y se atreve a proponer una suerte de posible solución, que intentaría minimizar la todavía pendiente conflictividad de los sujetos pasivos afectados por las liquidaciones de años anteriores, por eso proponemos la redacción de una Disposición Transitoria con el siguiente contenido:

“Disposición transitoria.

Se concede un plazo extraordinario de un mes a partir de la entrada en vigor de la Ley para que los sujetos pasivos del presente impuesto que formularon autoliquidaciones en ejercicios anteriores y conforme al cálculo de los elementos del tributo previstos en la anterior redacción de la Ley 7/1997, de 29 de mayo, de medidas fiscales sobre la producción y el transporte de energía que incidan sobre el medio ambiente, presenten, si así lo desean, autoliquidaciones correspondientes a esos ejercicios ya liquidados, conforme a los criterios establecidos en la presente norma.

Si, previas las comprobaciones de la administración autonómica, el resultado de dichas liquidaciones fuera una deuda tributaria inferior a la liquidada en su día la hacienda autonómica devolverá al sujeto pasivo el importe de la diferencia, más el interés legal del dinero desde el día en que devino firme dicha liquidación.

Si las liquidaciones actuales más favorables estuvieran impugnadas, será condición para realizar las nuevas liquidaciones, la renuncia a los respectivos procesos jurisdiccionales. En este caso, además, la deuda tributaria a ingresar será la cantidad resultante de la nueva autoliquidación sin perjuicio de las comprobaciones a realizar por la administración.

En caso de que dicha deuda tributaria sea superior en la nueva liquidación a la ya realizada en su día, prevalecerá la anterior en el tiempo, sin que se genere ninguna obligación tributaria para el sujeto pasivo”.

En relación con el artículo 2 de la Ley 9/1998, de 26 de junio, del Impuesto Sobre el Suelo sin edificar y edificaciones ruinosas, sin perjuicio de que

volvamos a recordar lo comentado más arriba respecto a la conveniencia de aprovechar este momento, para, además de incluir lo pactado en el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Extremadura, de 9 de mayo de 2005, las cuestiones apuntadas en nuestros anteriores dictámenes, reconocemos que las dos modificaciones que se han introducido se han limitado a la reforma de dos puntos concretos, ninguno de ellos relativo a la naturaleza o elementos esenciales del tributo, sino únicamente a su gestión y en orden a adaptarse a los términos de la vigente Ley General Tributaria 58/2003, de 17 de diciembre, lo cual se hacía imprescindible, siendo ocioso cualquier otro comentario por parte de este CES de Extremadura.

IV) CONCLUSIÓN.

EL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE EXTREMADURA, en su sesión plenaria celebrada el 24 de octubre de 2005 **aprobó** por unanimidad, el precedente DICTAMEN sobre el “**Anteproyecto de Ley de Reforma de Tributos Propios de la Comunidad Autónoma de Extremadura**” con las valoraciones generales y específicas en él contenidas.

EL SECRETARIO GENERAL

José Manuel Rodríguez Muñoz.

Vº. Bº.
EL PRESIDENTE

Luis Plá Rubio

