



**DICTAMEN DEL CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL DE
EXTREMADURA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE
MEDIDAS FISCALES DE LA COMUNIDAD AUTONOMA DE
EXTREMADURA**

DICTAMEN DEL CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL DE EXTREMADURA
SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE MEDIDAS FISCALES DE LA
COMUNIDAD AUTONOMA DE EXTREMADURA.

I) ANTECEDENTES

El pasado 19 marzo de 2008 se solicitó por el Ilmo. Sr. Secretario General de la Consejería de Administración Pública y Hacienda, 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 Medidas Fiscales 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 19 de junio de 2008 ha acordado aprobar por *Mayoría*, con los Votos Particulares de CC.OO. y Grupo II de este Órgano Consultivo 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 doce artículos, agrupados en tres Capítulos y cinco Disposiciones (una Transitoria, una Derogatoria y tres Finales).

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. En ella, también, se alude a las tres partes que estructuradas en Capítulos (Tributos Cedidos, Impuesto sobre suelo sin edificar y edificaciones ruinosas y Tasas y Precios Públicos) componen el Anteproyecto de Ley que nos ocupa.

La Parte Dispositiva, como se ha mencionado antes, consta de doce artículos, agrupados en tres Capítulos y cinco Disposiciones, distribuidos entre una Transitoria, una Derogatoria y tres Finales.

El Capítulo I, relativo a Tributos Cedidos contiene medidas referentes al Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones en una primera sección, recogiendo en la segunda unas normas de gestión y aplicación.

El Capítulo II es referente al Impuesto sobre suelo sin edificar y edificaciones ruinosas, con un solo artículo introduciendo, modificaciones en el Decreto Legislativo 2/2006, de 12 de diciembre.

El Capítulo III está dedicado a Tasas y Precios Públicos y en él se crean dos nuevas tasas (por autorización para la celebración de concursos de pesca y por suministro de identificadores para ganado ovino y caprino) y se modifican ocho más.

La Disposición Transitoria establece el periodo a partir del cual operará la modificación introducida en el Impuesto sobre suelo sin edificar y edificaciones ruinosas.

La Disposición Derogatoria incluye una derogación general en la forma habitual y una específica relativa a la Disposición Adicional 4ª de la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 2001.

Las Disposiciones Finales incluyen la habitual habilitación al Consejo de Gobierno para el desarrollo reglamentario y una específica al Consejero competente en materia de Hacienda para distribuir competencias, concluyendo con la fecha de entrada en vigor de esta norma.

III) VALORACIONES

1) De carácter general.

El Anteproyecto de Ley que se examina por este CES de Extremadura tiene su origen en la Ley estatal 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas en régimen común y entidades con Estatuto de Autonomía, al amparo de la cual se han dictado diversas leyes fiscales en nuestra Comunidad Autónoma que hoy se encuentran refundidas en dos Decretos Legislativos: 1/2006, de 12 de diciembre, relativo a Tributos Cedidos por el Estado y 2/2006, de la misma fecha, relativo a Tributos Propios.

Dada la naturaleza del Anteproyecto de Ley que dictaminamos, que podemos considerar una norma heterogénea puesto que aborda la regulación de varios tributos, tanto propios como cedidos, así como la creación de diversas tasas y modificación de otras, estableciendo además una norma de gestión para la práctica de la comprobación de valores, respecto a los tributos que se modifican nos hemos referido en anteriores dictámenes de este Organismo Consultivo. No obstante y a modo representativo del sentir otras veces expresado reproducimos literalmente el comentario incluido en nuestro Dictamen sobre el Anteproyecto de Decreto Legislativo por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones legales de la Comunidad Autónoma de Extremadura en

materia de Tributos Cedidos por el Estado, aprobado por unanimidad del Pleno del Consejo Económico y Social de Extremadura en sesión celebrada el 30 de octubre de 2006: “Reconocemos el notable esfuerzo por la consecución, mediante estos instrumentos impositivos, de loables objetivos (vivienda digna y adecuada, mantenimiento de la empresa familiar...) planteando medidas de carácter social y familiar destinadas a favorecer a determinados colectivos; sobre la conveniencia de considerar el mantenimiento, en su configuración actual, de figuras tributarias como el Impuesto sobre el Patrimonio y el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones; y sobre como las modificaciones introducidas en la regulación fiscal extremeña que, han mejorado en algunos casos las reducciones estatales o han supuesto la inclusión de reducciones propias, y han comportado una reducción de los ingresos públicos, nunca deben suponer una disminución de los servicios que presta la Comunidad Autónoma a sus ciudadanos, ni un aumento en pareja de otros tributos, en particular de los impuestos indirectos”.

No obstante el CES de Extremadura quiere manifestar su preocupación por las diferentes formas de aplicar estos impuestos en las distintas comunidades autónomas, pudiendo significar ventajas fiscales y por ende, desequilibrios territoriales y deslocalizaciones de empresas o patrimonios.

Igualmente poner de manifiesto, la inquietud que produce a este Consejo Económico y Social, el que se pudiese entrar en una carrera de disminución de impuestos, sin más justificación que la mera competencia entre comunidades autónomas, que podrían producir una merma en los ingresos públicos y por tanto una disminución de las prestaciones que han de mantener el “estado del bienestar”.

Constata este Organismo Consultivo que el Anteproyecto de Ley que estamos dictaminando se adapta a la Resolución de 28 de julio de 2005, de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, por la que se aprueban las Directrices de técnica normativa, que se bien no serían de estricto cumplimiento, sí se hace conveniente su aplicación.

También y en relación con lo previsto en el Capítulo IV, artículo 69, puesto en relación con el artículo 66.1 de la Ley 1/2002, de 28 de febrero, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, aunque la remisión a este Organismo Consultivo no es obligada, agradecemos el envío como documentación complementaria del Informe sobre la necesidad y oportunidad del Proyecto, la Memoria económica que contiene el coste a que dará lugar y la Tabla de vigencias de disposiciones anteriores sobre la misma materia y de disposiciones que pudieran resultar afectadas. No se acompaña Informe sobre el impacto de género, y especialmente como hemos señalado en anteriores dictámenes y reiteramos ahora, echamos en falta el Informe del Gabinete Jurídico, el cual, consideramos simplificaría el análisis y facilitaría el debate a la hora de realizar nuestras funciones.

Finalmente este Consejo agradece la presencia de los Ilmos. Sres. D. José Manuel Jover Lorente, Secretario General y D^a. Antonia Cerrato Rodríguez, Directora General de Hacienda, de la Consejería de Administración Pública y Hacienda que, en sus comparecencias del pasado 4 de abril de 2008, nos explicaron los objetivos y líneas fundamentales de este anteproyecto de Ley.

2) De carácter específico

Exposición de Motivos:

Aunque en el Anteproyecto de Ley que dictaminamos se encuentra una primera parte Titulada “Exposición de motivos”, entiende este CES de Extremadura que realmente no debería calificarse como tal pues tan solo se limita, en la práctica, a enumerar y detallar las partes del mismo, pero en ningún caso se explicitan las razones por las cuales el legislador aborda esta iniciativa en el fondo, ni tampoco su oportunidad en el tiempo, y de otra parte dado que en este Anteproyecto se menciona a menudo a las “clases medias”, concepto que resulta indeterminado, sería aconsejable que se expresara en términos económicos quienes son los destinatarios de esta norma. Por todo lo cual recomendamos que tales insuficiencias queden solventadas.

Artículo 1

Aunque el artículo 40 de Ley estatal 21/2001, de 27 de diciembre, ya mencionada, preveía la posibilidad de que las Comunidades Autónomas asumieran competencias normativas en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, la Comunidad Autónoma de Extremadura no la había ejercido en materia de Donaciones, incorporándose ahora, sin perjuicio de los comentarios más puntuales que luego se harán.

Artículo 2.

Entre las distintas competencias normativas que pueden asumir las Comunidades Autónomas (Reducciones en la base imponible, tarifa del impuesto, cuantías y coeficientes del patrimonio preexistentes y deducciones y bonificaciones de la cuota), Extremadura ha optado por establecer reducciones en la Base imponible, lo que puede considerarse coherente con el camino ya iniciado con los beneficios tributarios actualmente contemplados en la normativa propia en relación con el Impuesto de Sucesiones y Donaciones, incluyéndolas de dos tipos unas que mejoran la normativa estatal y a las cuales sustituyen y otras que son reducciones propias de la Comunidad Autónoma y que se aplicarán con posterioridad a las establecidas en la normativa del Estado.

Artículo 3

Este Consejo Económico y Social valora, en cuanto a lo que supone de adaptación a los valores reales actuales, el incremento operado en el valor de los inmuebles (que es la base sobre la que se aplica el porcentaje de reducción) de modo que aumenta el beneficio fiscal por la trasmisión por herencia de la vivienda habitual del causante.

A modo de ejemplo se recuerda que se iniciaba en 72.000€ (ahora 122.000€) y concluía en más de 180.000€ (ahora 242.000€).

Artículo 4

Respecto al apartado Uno constatamos su aspecto novedoso y reconocemos el apoyo que supone a una parte de las familias extremeñas rebajando la presión fiscal en las transmisiones mortis causa entre parientes próximos (cónyuge, descendientes y ascendientes) y dadas las cuantías contempladas (patrimonios no superiores a 500.000€ y reducción en la base imponible de hasta 125.000€) parece que la medida afectará especialmente a las clases medias.

En cuanto al apartado Dos, se contempla una reducción en la donación a descendientes de cantidades destinadas a la adquisición de la primera vivienda que venga a constituir su residencia habitual, que al parecer de este CES es una medida positiva para favorecer el acceso a la primera vivienda habitual de los extremeños, destacándose de otra parte el que no se estable límite de edad para ser acreedor del beneficio fiscal.

En el apartado 2.b se establece que "... o desde la fecha de la primera donación, si las hay sucesivas..." podría entenderse el apartado 2.a que cita que hay que formalizar escritura de la donación, que cada donación es un acto independiente. Por ello recomendamos que en el apartado Dos.1 se hable del total de las donaciones.

Dado que el apartado Tres, se establecen una serie de requisitos para la aplicación de la reducción, creemos que en el apartado Dos también deberían formularse las mismas condiciones, sobre todo si la donación afecta al total del valor de la vivienda.

De la redacción del apartado Dos.4 se entiende que no podría donarse cantidad a dos hermanos para la adquisición conjunta de su primera vivienda, cuestión esta dudosa si se relaciona con el apartado Tres 2.e.

En el apartado Dos.4 se recomienda se sustituya "la obtención en plena propiedad" por "el acceso al pleno dominio de..."

En relación al apartado Tres, se regula la reducción en la donación de la vivienda habitual a descendientes, por las mismas cantidades que el apartado Dos, con lo cual

consideramos que tiene la misma finalidad, pero en este caso la medida fiscal recae sobre la donación directa de la que va a constituir la primera vivienda habitual de los hijos o descendientes.

En el apartado Cuatro se incluye una medida tendente a incentivar al Sector agrario de la región, así como facilitar la transmisión de la empresa familiar y lograr la continuidad de las explotaciones agrarias en el territorio de la Comunidad Autónoma de Extremadura, si bien se limita la medida exclusivamente al cónyuge y a los descendientes, debiendo, a nuestro juicio, citarse también la Ley 5/2003, de 20 de marzo, de Parejas de Hecho de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

También señalar que consideramos errónea la cita del artículo 20.2 de la Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de las Explotaciones Agrarias, puesto que en él se establece una reducción del 100%, superior a la que ahora se propone.

Respecto al apartado Cinco donde se establece la reducción en las donaciones de empresas individuales, negocios profesionales y participaciones en entidades societarias el margen de actuación del legislador extremeño es limitado pues en la normativa estatal ya hay una reducción del 95%, pudiendo actuar solo sobre el 5%, pero en todo caso se considera positivo el objeto de incentivar la inversión en pequeñas y medias empresas, así como facilitar la transmisión de la empresa familiar a fin de lograr la continuidad de dichas actividades económicas en el territorio de la Comunidad de Extremadura

En el apartado Seis, de manera lógica en nuestro parecer, se introducen diversas prevenciones relacionadas con la aplicación de las reducciones en las donaciones que hemos visto. Especialmente van dirigidas a establecer las consecuencias derivadas del incumplimiento de los plazos de permanencia y de los actos de disposición y operaciones societarias que puedan ocasionar una minoración del valor de la adquisición.

Artículo 5

Tiene su causa en una modificación introducida en la normativa estatal, concretamente en la Ley General Tributaria, artículo 57.1.b, consecuencia de la Ley 36/2006, de 26 de noviembre, de medidas para la prevención del fraude fiscal, donde se dice que “el valor de las rentas, productos, bienes y demás elementos determinantes de la obligación tributaria podrá ser comprobada por la Administración Tributaria mediante los siguientes medios: b) Estimación por referencia a los valores que figuren en los registros oficiales de carácter fiscal. Dicha estimación por referencia podrá consistir en la aplicación de los coeficientes multiplicadores que se determinen y publiquen por la Administración tributaria competente, en los términos que se establezcan reglamentariamente, a los valores que figuren en el registro oficial de carácter fiscal que se tome como referencia a efectos de la valoración de cada tipo de bienes”

Entendemos que la modificación que se introduce en el artículo 34 del Decreto Legislativo 1/2006, de 12 de diciembre, se adapta plenamente a la normativa estatal y en su redacción actual se aprovecha para regular algunos aspectos de gestión y liquidación sobre la comprobación de valores.

Únicamente y en orden al conocimiento exacto, por los ciudadanos, de las consecuencias legales de su actuación, recomendamos que en el apartado 1 se diga que la Consejería competente en materia de Hacienda publicará los coeficientes multiplicadores, en lugar de “podrá publicar”, huyendo así de cualquier margen de discrecionalidad posible.

Artículo 6

Uno: El artículo 27.2 del Decreto Legislativo 2/2006, de 12 de diciembre, establecía que “Las leyes anuales de presupuestos podrán establecer excepciones geográficas en atención a la disponibilidad de suelo no especulativo...”, en este sentido la Disposición Adicional 4ª de la Ley de Presupuestos Generales para la Comunidad Autónoma de Extremadura para 2001 introdujo esta excepción para los Ayuntamientos menores de 10.000 habitantes, según el padrón municipal de 1 de enero de 1998.

Con la modificación actual tan solo se pretende actualizar las cifras a la revisión del padrón municipal referido al 1 de enero de 2007 y a la cifra de 10.000 habitantes, eliminando el margen de incertidumbre y su consecuencia de inseguridad jurídica que

comportaba estar condicionados a lo que en cada caso pudiera disponer la Ley de Presupuestos actual.

Dos: La nueva redacción por el legislador autonómico tiene una función clarificadora que valoramos positivamente desde este Órgano Consultivo, así la redacción vigente del artículo 27.3.a es la siguiente: “Gozarán así mismo de exención a) Los titulares de bienes sujetos al impuesto cuando la base imponible correspondiente a la totalidad de los situados en el mismo municipio sea inferior a 12.000€”.

Con la nueva se eliminan dudas interpretativas que se pueden ocasionar cuando la titularidad de un bien sujeto al impuesto, con un valor catastral superior a 12.000€ corresponde pro indiviso a varios sujetos, de modo que la base imponible individual de cada uno de ellos es inferior al citado importe. Así, con esta redacción, se deja claro que el beneficio tributario se aplica exclusivamente cuando el valor catastral sea inferior a 12.000€, no resultando procedente cuando la base imponible individual sea inferior a dicha cantidad como consecuencia de poseer un bien en común.

Independientemente de lo anterior, estimamos que, dado lo limitado cuantitativamente de la exención, podría haberse aprovechado esta modificación normativa para revisar las cifras de la misma.

Tres: Desde este CES de Extremadura consideramos positiva la introducción de esta nueva exención durante un año a favor de los promotores de edificaciones cuando adquieran suelo sujeto al impuesto condicionado al inicio de las obras en el plazo de doce meses, especialmente por cuanto pueda servir de estímulo a la construcción en estos momentos de menor actividad y primar a un sector profesional dedicado a esta actividad.

Cuatro: Las modificaciones introducidas son relativamente limitadas, concretamente ahora se habla de rendimientos íntegros del trabajo cuando antes se decían rendimientos brutos y de otra parte se equiparan las rentas de actividades económicas (antes su límite era 9.000€) con las procedentes del trabajo.

De otra parte recomendaríamos que las bonificaciones establecidas en el impuesto se produzcan de forma automática y no rogadas.

Capítulo III: Tasas y Precios Públicos.

Nos centraremos fundamentalmente en comentar las dos Tasas que en esta disposición se crean: la Tasa por autorización para la celebración de Concursos de Pesca y la Tasa por suministro de identificadores para ganado ovino y caprino y accesoriamente, en lo que consideremos conveniente en las Tasas que se modifican.

Artículo 8:

La creación de esta Tasa por autorización para la celebración de concursos de pesca, entendemos que puede estar fundada en la utilización privativa o en el aprovechamiento especial del dominio público y en la existencia de una actividad administrativa relativa a la autorización de tal actividad. No obstante, dado lo reducido de la cuantía y la amplia naturaleza de las exenciones previstas, entendemos que la repercusión económica sería mínima.

Artículo 11.4.

La creación de la Tasa por suministro de identificadores para ganado ovino y caprino, tiende a la identificación y el registro, siguiendo la línea ya iniciada con el ganado bovino, de los animales de estas especies realizados por los servicios facultativos veterinarios competentes.

Artículo 7.

En la Tasa por servicios administrativos inherentes al juego, quizás destacaríamos la Tasa por solicitud de baja en el Registro de Prohibidos, puesto que en dicho Registro entran las personas que solicitan voluntariamente que se les prohíba el acceso a las salas

de juego por tener una adicción perniciosa, se trata de poner alguna dificultad para abandonar el mismo sobre todo antes del tiempo al que se habían comprometido.

IV) CONCLUSION

El Consejo Económico y Social de Extremadura, en su sesión plenaria celebrada el día 19 de junio de 2008, **aprobó** por **Mayoría**, con los Votos Particulares de CC.OO. y Grupo II., el precedente Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de Medidas Fiscales de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

Vº Bº

El Presidente del Consejo
Económico y Social de Extremadura

El Secretario General del Consejo
Económico y Social de Extremadura

Luis Plá Rubio

Rafael Arenas Marmejo