



Consejo
Económico y
Social de
Extremadura

DICTAMEN 3/2013

SOBRE EL PROYECTO 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

DICTAMEN SOBRE EL PROYECTO 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

I.- ANTECEDENTES.

El pasado 11 de febrero se solicitó por la Ilma. Sra. Secretaria General de la Consejería de Economía 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 Proyecto 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.”

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 20 de marzo de 2013 ha acordado aprobar por unanimidad el siguiente

DICTAMEN

II.- ESTRUCTURA Y CONTENIDO

El Proyecto de Decreto Legislativo remitido por la Consejería de Economía y Hacienda del Gobierno de Extremadura para su dictamen por este Consejo Económico y Social se estructura del siguiente modo: una parte expositiva y un texto articulado de setenta y siete artículos que se agrupan en ocho capítulos y seis disposiciones finales.

Este Decreto Legislativo contiene un artículo para la aprobación del texto refundido de las normas autonómicas en materia de tributos cedidos por el Estado, tres disposiciones adicionales, sobre las remisiones normativas que se efectúan a los preceptos objeto de refundición, sobre la competencia de los jefes de Servicio y de Sección en el área de aplicación de los tributos y sobre los órganos competentes en materia de aplazamiento y fraccionamiento de pago, una disposición derogatoria de todos los preceptos refundidos y una disposición final sobre la entrada en vigor tanto del decreto legislativo como del texto refundido.

La parte expositiva recoge la finalidad de la norma, por un lado, unificar la normativa autonómica en materia de tributos cedidos por el Estado para dotar de mayor claridad el sistema tributario y por otro, proporcionar una mayor seguridad jurídica a los contribuyentes y a la administración tributaria de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

En el ejercicio de la autorización otorgada al Consejo de Gobierno de Extremadura mediante la disposición final sexta de la Ley 2/2012, de 28 de junio, de medidas urgentes en materia tributaria, financiera y de Juego de la Comunidad Autónoma de Extremadura se ha elaborado este Decreto Legislativo por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales dictadas por la Comunidad Autónoma en materia de tributos cedidos por el Estado.

El texto refundido incluye, al comienzo, un índice de su contenido, cuyo objeto es facilitar la utilización de la norma por sus destinatarios mediante una rápida localización y ubicación sistemática de sus preceptos.

En cuanto a la parte dispositiva

Capítulo I “Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas”, artículos 10 a 11, recoge la escala autonómica, así como las diferentes deducciones, su importe máximo y aplicación.

Capítulo II “ Impuesto sobre el Patrimonio”, artículos 12 y 13, se regula el mínimo exento general y para discapacitados físicos, psíquicos y sensoriales además del tipo de gravamen.

Capítulo III “ Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones”, artículos 14 al 34, se recogen las diferentes mejoras y reducciones en sucesiones y donaciones, así como las normas comunes ,Tasación Pericial contradictoria y obligaciones formales del sujeto pasivo.

Capítulo IV, “ Impuesto sobre Patrimonio y Actos Jurídicos Documentados”, artículos 35 al 46, regula las transmisiones patrimoniales onerosas y actos jurídicos documentados y sus normas comunes.

Capítulo V “ Tributos sobre el Juego”, artículos 47 al 58.

Capítulo VI “ Impuesto Especial sobre determinados Hidrocarburos”, artículo 59

Capítulo VII “ Impuesto sobre Hidrocarburo”, artículo 60 y 61

Capítulo VII " Disposiciones comunes aplicables a los tributos cedidos por el Estado", artículos 60 al 67, contiene la normativa dictada para la aplicación de los tributos cedidos por el Estado.

Asimismo, el texto refundido incluye seis disposiciones finales que recogen las habilitaciones y las obligaciones que las leyes que se refunden y otras normas han efectuado al Consejo de Gobierno y al titular de la Consejería competente en materia de hacienda para que puedan dictar normas de desarrollo o de aplicación de la normativa en materia de tributos cedidos por el Estado. Igualmente, se prevé que las leyes anuales de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma puedan modificar los elementos esenciales de los tributos cedidos

III.- VALORACIONES

A) De carácter general.

Antes de abordar el examen del texto normativo objeto de este Dictamen, es necesario valorar sucintamente algunos aspectos del proceso de elaboración del Anteproyecto, así como la documentación aportada, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 69, en relación con el 66.1 de la Ley 1/2002, de 28 de Febrero, del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

En cuanto a la documentación que acompaña al Anteproyecto, cabe valorarla positivamente, y en concreto que el texto normativo haya venido complementado con aquellos informes, memorias y dictámenes a los que se refieren de manera específica los precitados artículos 69, en relación con el 66.1, de la Ley 1/2002, de 28 de Febrero, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

Así de entre la documentación complementaria facilitada por la Consejería de Economía y Hacienda destacamos:

- Informe de necesidad y oportunidad del Proyecto de Decreto Legislativo, que en el caso presente se justifica sobradamente dado que la finalidad a que responde el nuevo texto legal consiste en la refundición de las normas legales dispersas sobre esta materia, y por tanto, ha de redundar en una clara utilidad y beneficio para sus destinatarios.
- Memoria Económica de la Directora General de Financiación Autonómica mediante la que se sostiene que la refundición efectuada se ha limitado casi exclusivamente a una operación técnica de ordenación y sistematización,

circunstancia que no lleva aparejada ningún coste económico.

- Informe de Simplificación de Procedimientos; se expresa que en el mismo que no procede emitir informe previo de simplificación de procedimientos debido a que de su contenido no se desprende que se creen o modifiquen efectivos procedimientos administrativos de gestión, cauces formales de actos o reglas de tramitación para la realización de un fin administrativo. Sin embargo, se comprueba que en el texto existen algunas modificaciones procedimentales significativas: así, el artículo 68 se trata de las notificaciones tributarias, regulando la asignación de una dirección electrónica como medio de verificarlas; y en segundo lugar, en las disposiciones finales, se faculta al titular de la Consejería competente para la distribución mediante orden, con amplios poderes, de las correspondientes competencias entre los distintos órganos y dependencia de aquélla. Se realiza una extensa enumeración de competencias susceptibles de delegación, por lo que hubiera sido conveniente que el informe del Servicio de Inspección hubiera expresado tal circunstancia, con mención de las necesarias indicaciones para garantizar que tal delegación de competencias no se traduce en una mayor prolijidad administrativa.
- Informe de la Secretaría General de la Consejería de Economía y Hacienda
- Solicitud del Informe de Impacto de Género
- Tabla de vigencias.
- Informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos.

Consideración general del texto

El ejercicio continuado de las competencias normativas en materia de tributos cedidos a través de sucesivas leyes aprobadas por el Parlamento Extremeño, ha traído como consecuencia una cierta dispersión legislativa, no aconsejable, que podría afectar al principio de seguridad jurídica. Dichas competencias son consecuencia del sistema de financiación autonómica que surge del Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 27 de julio de 2001, y de su posterior puesta en práctica mediante la modificación de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), y 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.

Así, en el marco que otorga el nuevo Estatuto de Autonomía para Extremadura (Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero) el Parlamento Extremeño mediante la disposición final sexta de la Ley 2/2012, de 28 de junio, de medidas urgentes en materia tributaria, financiera y de Juego de la Comunidad Autónoma de Extremadura, otorga la delegación legislativa y autoriza al

Consejo de Gobierno para que apruebe un texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de tributos propios y cedidos de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

Esta previsión legal deriva de lo establecido expresamente en el artículo 22.2 del Estatuto de Autonomía de Extremadura al disponer que con las mismas limitaciones contenidas en el artículo 22.1 del propio Estatuto, se faculta al Pleno de la Asamblea para delegar expresamente en la Junta de Extremadura la potestad de dictar normas con rango de ley, denominados decretos legislativos, sobre materias determinadas y con los fines, objetivos, alcance, prohibiciones, plazos formas establecidos en los artículos 82 y 83 de la Constitución

En el Decreto-Legislativo se ha refundido el contenido de las disposiciones legales que se contenían en:

Texto Refundido aprobado por el Decreto Legislativo 1/2006, de 12 de diciembre.

Ley 10/2006, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 2007.

Ley 6/2007, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 2008.

Ley 5/2008, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 2009.

Ley 6/2008, de 26 de diciembre, de Medidas Fiscales de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

Ley 8/2009, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 2010.

Ley 18/2010, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 2011.

Ley 19/2010, de 28 de diciembre, de medidas tributarias y administrativas de la Comunidad Autónoma Extremadura.

Ley 1/2012, de 24 de enero, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Extremadura para 2012

Ley 2/2012, de 28 de junio, de medidas urgentes en materia tributaria, financiera y de Juego de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Dictamen CES nº 1/2012 de 7 de junio

Ley 4/2012, de 28 de diciembre, de medidas financieras y administrativas de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Dictamen CES nº 4/2012 de 11 de diciembre

El Decreto legislativo sometido a Dictamen se elabora en ejercicio de la facultad reconocida en el artículo 22.2 del Estatuto de Autonomía de Extremadura, que permite la delegación al ejecutivo por parte de la Asamblea de Extremadura de la potestad de dictar normas con rango de Ley, reuniendo en un solo texto refundido las normas legales dispersas sobre materias determinadas, siempre dentro de los fines, objetivos, alcance, prohibiciones, plazos y formas establecidos en los artículos 82 y 83 de la Constitución. Por lo tanto, el nuevo texto legal no supone novedad normativa alguna ya que mediante el mismo no se pretende sino realizar una operación meramente técnica de ordenación y sistematización para dotar de mayor claridad al sistema tributario y proporcionar una mayor seguridad jurídica a los contribuyentes (hay que recordar que, en el caso de que se llevara a cabo alguna innovación normativa en un texto de esta naturaleza, excediéndose, por tanto, los límites de la delegación, tal innovación –nunca modificación, ya que el principio de jerarquía normativa lo excluye- tendría rango reglamentario). Esta circunstancia entendemos que se produce en relación con la Disposición Adicional 2ª, a la que aludiremos a continuación.

En este sentido, la primera consideración a realizar es que las normas de rango legal que ahora se refunden fueron en su día dictaminadas por este Consejo Económico y Social –con la excepción de las comprendidas en las Leyes de Presupuestos, que quedan excluidas por determinación del precepto contenido en el artículo 5.1.1,a) de la Ley su Ley de creación-, y por lo tanto hemos de remitirnos a lo allí expuesto; no obstante lo anterior, este Órgano Consultivo considera procedente plantear las siguientes recomendaciones al mismo:

- Disposición Adicional 2ª, referida a la atribución de "competencias de los Jefes de Servicio y de Sección en la aplicación de los tributos". Bajo esta denominación, la disposición referida expresa una determinación exclusivamente referida a los Jefes de Sección, en el sentido siguiente: *"Los Jefes de Sección de la Dirección General competente en la*

aplicación de los tributos están habilitados, en el ámbito de sus funciones, para dictar actos y resoluciones administrativas, siempre que esta competencia no le esté reconocida a otro órgano por una norma específica, o que por la índole o trascendencia de su contenido deban ser dictados por el superior jerárquico". Lo cierto es que, como bien se pone de relieve en el Informe de los Servicios Jurídicos –que a su vez incluye otras recomendaciones de importancia, muy especialmente la recogida al referirse a la Habilitación de las Leyes de Presupuestos que se contiene en la Disposición Final 6ª, que también hacemos nuestra-, en este apartado se atribuye a los Jefes de Sección la condición de órgano administrativo con facultad para dictar actos y resoluciones administrativas, es decir, con efectos jurídicos frente a terceros, naturaleza que sin embargo excede de la configuración que hace el artículo 62 de la Ley del Gobierno y Administración de Extremadura, que les atribuye la condición de unidades orgánicas internas, a las que correspondería no la resolución, sino la propuesta, informe o ejecución de los actos con eficacia para los administrados. Sería, pues, conveniente que se eliminase tal indicación, o se especificase que la misma va exclusivamente referida a los supuestos de delegación de firma.


Disposición Adicional 3ª se considera innecesaria al resultar obvia por su contenido

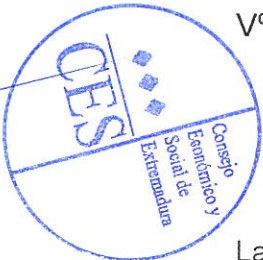
- El artículo 14 del texto refundido presentado a dictamen tiene una enunciación más escueta que su correspondiente anterior, el artículo 9 del Decreto Legislativo 1/2006, de 12 de diciembre. No se aprecia, sin embargo, que ello suponga alguna ventaja, sino más bien al contrario, ya que de alguna manera oscurece el sentido del precepto o le reduce virtualidad, por lo se propone que se vuelva –con las correspondiente modificaciones a las referencias normativas que allí se contienen- a la redacción anterior.

Indudablemente, el dictamen relativo a un Decreto Legislativo no constituye el lugar idóneo en el que llevar a cabo la propuesta de modificación de la regulación en vigor sobre una determinada materia; los límites sobre su contenido y alcance vedan tal clase de propuestas, tanto más si se tiene en consideración que la refundición y sistematización de las normas vigentes en una determinada materia perdería gran parte de su sentido si se procede de forma inmediata a la variación de su contenido; dicho esto, sin embargo, no puede tampoco desconocerse que la materia sobre la versa el texto

dictaminado está sujeta como pocas a tensiones de índole coyuntural, especialmente puesto que los tributos, además de ser un modo de obtener recursos para la comunidad, han de servir como instrumento de política económica que no se limite a la redistribución de los recursos, sino que incentiven la actividad emprendedora y el empleo en la región. Por ello, y con ocasión de la elaboración de este texto normativo, sería conveniente que se sometiera a examen la funcionalidad de la regulación actual, y a este fin se propone que se lleven a cabo estudios y análisis estadísticos que permitan evaluar el impacto de las normas vigentes en materia de tributos cedidos. Es decir, por enumerar sólo algunos ejemplos, sería conveniente calibrar el impacto de las reducciones en materia de renta de las personas físicas, mediante el análisis cualitativo y cuantitativo de los contribuyentes que se acogen a los beneficios propios de la comunidad; asimismo, podría llegarse a conclusiones interesantes desde el punto de vista de la política fiscal –muy especialmente en materia del impuesto de sucesiones- si se examinan modificaciones experimentadas en el domicilio fiscal por los ciudadanos, correlacionándola con los respectivos niveles de renta. Igualmente, un examen de la repercusión de las diversas figuras impositivas –Hidrocarburos, Transmisiones, Sucesiones y por supuesto Renta de las Personas Físicas - ayudaría a valorar los efectos de la específica regulación de dichos tributos en nuestra Comunidad Autónoma y permitiría concretar sectores de actividad susceptibles de ser incentivados.

El Consejo Económico y Social de Extremadura, en su sesión plenaria celebrada el día 20 de marzo de 2013 aprobó por unanimidad el precedente Dictamen del Proyecto 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


El Presidente del Consejo Económico y Social de Extremadura

 Vº Bº
La Secretaría General del Consejo Económico y Social de Extremadura