



DICTAMEN SOBRE EL PROYECTO DE LEY DE MEDIDAS FISCALES Y ADMINISTRATIVAS

De conformidad con las competencias atribuidas al Consejo Económico y Social de La Rioja por la Ley 6/1997, de 18 de julio, previo análisis y tramitación por la Comisión de Trabajo de Promoción, Economía, Desarrollo Regional, Agricultura, Infraestructuras, Transporte y Medio Ambiente y de acuerdo con el procedimiento previsto en el Reglamento y Funcionamiento Interno del mismo, el Pleno Extraordinario celebrado en fecha 23 de octubre del 2001, aprueba por unanimidad de los miembros presentes el siguiente

DICTAMEN

I.- ANTECEDENTES

Con fecha 10 de octubre de 2001, tiene entrada, en este Consejo Económico y Social, la documentación para elaborar el Dictamen sobre el *Proyecto de Ley de Medidas Fiscales y Administrativas*, remitida por la Consejería de Hacienda y Economía.

De conformidad con lo dispuesto en el Reglamento de Organización y

Funcionamiento del Consejo, la Comisión Permanente en su reunión extraordinaria celebrada el día 11 de octubre de 2001, acordó admitirlo a trámite remitiéndolo a la Comisión de Trabajo de Promoción, Economía, Desarrollo Regional, Agricultura, Infraestructuras, Transporte y Medio Ambiente, para la elaboración del correspondiente Proyecto de Dictamen.

II.- CONTENIDO

El Proyecto de Ley consta de una Exposición de Motivos y se estructura en cuatro Títulos, subdivididos en Capítulos y Secciones, y consta de veinte artículos, 1 Disposición Derogatoria y 1 Disposición Final.

-TÍTULO I.- NORMAS TRIBUTARIAS

- Capítulo I.- Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.-

comprende el artículo 1, donde se establecen las deducciones autonómicas sobre la cuota íntegra autonómica.

- Capítulo II.- Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.- comprende los artículos del 2 al 5, donde se establecen las reducciones en las adquisiciones mortis causa, reducciones en las adquisiciones de empresas individuales; negocios



CONSEJO
ECONÓMICO Y SOCIAL
DE LA RIOJA

profesionales y participaciones en entidades; incompatibilidad entre reducciones e incumplimiento de los requisitos de permanencia.

- Capítulo III.- Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.- comprende los artículos del 6 al 9, estableciéndose el tipo impositivo general en la modalidad de “transmisiones patrimoniales onerosas”; tipo impositivo en la adquisición de vivienda habitual; tipo impositivo en determinadas operaciones inmobiliarias sujetas al Impuesto sobre el Valor Añadido y el tipo impositivo aplicable a las escrituras notariales que formalicen transmisiones de inmuebles en las que se realiza la renuncia a exención en el Impuesto sobre el Valor Añadido.
- Capítulo IV.- Tributos sobre el Juego.- comprende el artículo 10, donde se señala la regulación de los tipos tributarios y cuotas fijas de los tributos sobre juegos de suerte, envite o azar.
- Capítulo V.- Canon de Saneamiento.- comprende el artículo 11, estableciéndose la fijación de los coeficientes K_1 a K_4 para el año 2002.
- Capítulo VI.- Tasas y Precios Públicos.- comprende los artículos del 12 y 13, donde se determina la modificación de la Ley 3/1992, de 9 de octubre, de Tasas y Precios Públicos y la tasa por inspecciones y controles sanitarios de carnes frescas y otros productos de origen animal.

-TÍTULO II.- NORMAS DE GESTIÓN
ECONÓMICA Y PATRIMONIAL

- Capítulo I.- Gestión Económica.- comprende el 15, donde se señala la modificación de la Ley 7/97 de 3 de octubre, de creación de la Agencia de Desarrollo Económico de la Comunidad Autónoma de La Rioja.
- Capítulo II.- Gestión Patrimonial.- comprende los artículos 16 y 17, donde se modifica la Ley 1/93, de 23 de marzo, de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de La Rioja; y las gestiones de la Sociedad Anónima de Informática de la Comunidad Autónoma de La Rioja (SAICAR).

-TÍTULO III.- ACCIÓN
ADMINISTRATIVA

- Capítulo I.- Acción administrativa en materia de Colegios Profesionales de La Rioja.- comprende el artículo 18, donde se modifica la Ley 4/1999, de 31 de marzo de Colegios Profesionales de La Rioja.
- Capítulo II.- Acción administrativa en materia de Servicios Sociales.- comprende el artículo 29, donde se modifica la Ley 5/98, de 16 de abril, de Derechos y Deberes de las personas usuarias, autorizaciones administrativas, infracciones y sanciones e inspección en el ámbito de los Servicios Sociales.
- Capítulo III.- Acción Administrativa en materia de Medio Ambiente.- comprende el artículo 20, donde se establece la aprobación del Plan Director de Residuos.



III.- OBSERVACIONES GENERALES

Con carácter general, este Consejo Económico y Social de La Rioja, debe reiterar un año más, y coincidiendo en su pronunciamiento con el CES estatal, su preocupación por el uso que el Ejecutivo realiza de las denominadas Leyes de Medidas Fiscales y Administrativas, usualmente conocidas con el nombre de Leyes de Acompañamiento.

Como la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha señalado, la función de estas Leyes es establecer normas de carácter esencialmente tributario con una vigencia superior al año e íntimamente ligadas a la aplicación y ejecución de los Presupuestos Generales del respectivo ejercicio económico.

Sin embargo, estas Leyes, pese a su naturaleza jurídica o precisamente por su tramitación simultánea con la Ley anual de Presupuestos, no debe de

ser utilizada para incorporar innovaciones al ordenamiento jurídico, regulando ámbitos materiales ya legislados por otras normas.

Pues bien, pese a ello, el Proyecto de Ley dictaminado vuelve a regular aspectos sectoriales cuya vinculación con la gestión y ejecución del Presupuesto es más que dudosa.

Esta observación de carácter general debiera extenderse a la regulación de las deducciones sobre la cuota en el IRPF en su tramo autonómico, ya que, manteniéndose el contenido material en años sucesivos, sería conveniente proceder a una regulación específica sin perjuicio de que en ulteriores Leyes de Acompañamiento se incorporaran aquellas modificaciones puntuales que resultaran oportunas en función de la coyuntura económica.

IV.- OBSERVACIONES AL ARTICULADO

ARTÍCULO 1.- DEDUCCIONES AUTONÓMICAS SOBRE LA CUOTA ÍNTEGRA AUTONÓMICA

Aceptando la regulación establecida para la deducción a aplicar en la cuota íntegra autonómica del IRPF por nacimiento y adopción de hijos, se hace preciso establecer una deducción que contemple a la unidad familiar y su composición en el tiempo e independientemente de los nacimientos

o adopciones que se produzcan en el periodo impositivo.

ARTÍCULO 3.- IMPUESTO SOBRE SUCESIONES Y DONACIONES

Aceptando las reducciones en las adquisiciones de empresas individuales, negocios profesionales y participaciones en entidades, se hace preciso aclarar algunos extremos que se infieren de la regulación positiva y, entre otros, los siguientes:



CONSEJO
ECONÓMICO Y SOCIAL
DE LA RIOJA

- Se regula el grado de parentesco que debe vincular al de “cuius” con el causa habiente (letra b). No obstante, si lo que se pretende es garantizar la sucesión en la actividad empresarial dado el carácter familiar de la mayoría de las presentes en nuestra Comunidad, lo adecuado sería no vincular la reducción a ningún grado de parentesco entre el fallecido y el sucesor por razón de herencia, siempre que se mantengan el resto de los requisitos.
- No acierta a comprenderse la exigencia del domicilio social y fiscal en La Rioja, en la medida en que puede afectar a riojanos con negocios y actividades económicas fuera de La Rioja que, sin embargo, presentan en nuestro territorio su declaración de IRPF y Patrimonio. La exigencia, que no aparece en ninguna otra normación de las Comunidades Autónomas salvo Castilla-León, puede afectar al principio de libertad de establecimiento de capitales consagrado por el Tratado de Roma.
- Por último, y en relación con el sistema de liquidación, debe señalarse que la Resolución 2/1999, de 3 de marzo de la D.G.T establece que la reducción se aplica a todos los herederos, incluso a aquellos que no hubieran recibido en herencia la empresa, lo que no es de recibo.

ARTÍCULO 6.- IMPUESTO DE TRANSMISIONES PATRIMONIALES Y ACTOS JURÍDICOS DOCUMENTADOS.

Con carácter genérico deben señalarse dos aspectos:

- a) Se incrementa el tipo de un 6% a un 7% lo que supone un incremento del 16,66% lo que es indicativo de un aumento no precisamente pequeño en términos fiscales.
 - b) Este Consejo Económico y Social debe hacerse eco del hecho de que las valoraciones, o por mejor decir, los criterios de valoración que la Administración está introduciendo al practicar las liquidaciones frente a los sujetos pasivos obligados al pago en las transmisiones de fincas rústicas, son excesivamente alcistas, lo que tiene por consecuencia una limitación en las operaciones de compraventa y permuta que perjudica al proceso de concentración y regularización de fincas que espontáneamente están llevando a cabo los agricultores de nuestra Comunidad en los últimos años.
- Con carácter específico debe decirse que de la regulación positiva del tipo especial establecido por las familias numerosas en la adquisición de viviendas, parece deducirse que solo podrá hacerse uso de la reducción si la familia adquiere la vivienda en el plazo de dos años computado desde el nacimiento de un nuevo hijo, pero, ¿qué ocurre con las familias que ya fueran numerosas y adquieren una vivienda habitual sin que se haya producido el nacimiento de un nuevo hijo?.



CONSEJO
ECONÓMICO Y SOCIAL
DE LA RIOJA

ARTÍCULO 9.- TIPO IMPOSITIVO APLICABLE A LAS ESCRITURAS NOTARIALES QUE FORMALICEN TRANSMISIONES DE INMUEBLES EN LAS QUE SE REALIZA LA RENUNCIA A LA EXENCIÓN EN EL IMPUESTO SOBRE EL VALOR AÑADIDO

En lo que respecta a este artículo, -modalidad de Actos Jurídicos Documentados- tanto la Exposición de Motivos, como la Memoria Justificativa contienen una afirmación que se considera errónea. Ambas dicen textualmente:

“...tratando de evitar en estos dos últimos casos, el vacío tributario creado por algunas operaciones inmobiliarias que soslayaban el principio de igualdad y capacidad económica reconocido en el artículo 31 de la Constitución.”

La redacción no es exacta porque las normas financieras no tienen nunca vacíos tributarios porque es ésta una materia reservada a la Ley. Pero, además, el vacío legal, de haberlo, no sería nunca creado por una determinada operación financiera sino por la propia norma que habría dejado una materia sin tipificar.

ARTÍCULO 11.- .-CANÓN DE SANEAMIENTO- FIJACIÓN DE LOS COEFICIENTES K_1 A K_4 PARA EL AÑO 2002

Aún cuando no tenga una redacción directa con el objetivo específico de la regulación y haciendo advertencia de que la premura de tiempo no ha permitido un estudio más prolijo, este Consejo Económico y Social debe aconsejar al Gobierno Regional que prevea la aplicación del principio de

recuperación efectiva de los costes en la gestión integral del agua con anticipación, incluso, a la trasposición de la Directiva Europea de Política de Aguas, al objeto de establecer, en su caso, un incremento sostenido del canon que haga menos abrupta la aplicación del mencionado principio.

ARTÍCULO 12.- MODIFICACIÓN DE LA LEY 3/1992, DE 9 DE OCTUBRE, DE TASAS Y PRECIOS PÚBLICOS

-TASA POR INSCRIPCIÓN EN LAS PRUEBAS DE ACCESO A LA FUNCIÓN PÚBLICA.

Este Consejo Económico y Social aconseja al Gobierno que estudie adecuadamente la posibilidad de exonerar del pago de esta tasa a determinados sujetos pasivos como parados de larga duración con personas a su cargo, que pueden ver en su participación en las pruebas de acceso a determinados puestos de la Administración, una forma de integración en el mundo laboral.

La concurrencia a un número de pruebas de las distintas Administraciones Públicas en busca de ese reingreso en la vida laboral, puede suponer un gasto disuasorio en determinados niveles de renta.

En cualquier caso, la exoneración no supone quiebra financiera alguna para la Administración.



CONSEJO
ECONÓMICO Y SOCIAL
DE LA RIOJA

-TASA POR LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE RETIRADA DE CADÁVERES DE ANIMALES MUERTOS

No se acaba de entender la naturaleza de esta tasa que quizás precise de una regulación más perfilada.

En concreto, si por exigencia legal, la tasa solo es exigible en caso de que se realice el servicio, ya sea por que este deviene obligado, ya por voluntad del usuario, no se acaba de entender, al regular el devengo, que se establezca lo que parece una cuota fija de carácter anual.

Por otra parte, si la actividad que constituye el servicio público viene prestándose por la iniciativa privada, se suscitan dudas sobre la naturaleza jurídica de la figura ya que podría estimarse como precio público y ser exigible la recuperación íntegra de los costes, salvo acuerdo en contrario del Gobierno.

-TASA POR LA EXPEDICIÓN DEL CARNET JOVEN

Este Consejo Económico y Social propone al Gobierno la exención o reducción de esta tasa en aras de fomentar la utilización de este carné con el consiguiente desarrollo de todas las actividades y servicios a que los jóvenes pueden acceder.

ARTÍCULO 14.- MODIFICACIÓN DE LA LEY 3/95, DE 8 DE MARZO DE RÉGIMEN JURÍDICO DEL GOBIERNO Y DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA RIOJA

Se procede a la supresión de la Comisión Delegada del Gobierno de

Adquisiciones e Inversiones, derogando el art. 112 de la Ley 3/1995, de 8 de marzo, de Régimen Jurídico del Gobierno y de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Unida a esta derogación, se regula la pervivencia de la indicada Comisión hasta la aprobación mediante Decreto de un órgano consultivo específico en materia de contratación.

Esta disposición tiene, en realidad, un doble alcance. Por una parte procede a la deslegalización de la referida Comisión Delegada de Adquisiciones e Inversiones. Como se puede observar la Comisión se mantendrá hasta que se apruebe, mediante Decreto, un nuevo órgano que lo sustituya. Dado que la existencia de la Comisión Delegada derivaba de una disposición legal y, a partir de este precepto, su creación y funcionamiento dependerá de un Decreto, es evidente que se ha producido una pérdida de rango normativo.

En segundo lugar, la referencia al órgano sustitutorio de la Comisión Delegada del Gobierno de Adquisiciones e Inversiones se efectúa como "*órgano consultivo*", cuestión que no se producía en la Ley 3/1995 en la que sus funciones eran de coordinación y de unificación de criterios.. Parece claro que su contenido será más limitado que el actual, sin competencias ejecutivas y reducida a la actividad de consulta.

La modificación examinada no parece acertada. La Comisión Delegada ha venido desarrollando un importante



CONSEJO
ECONÓMICO Y SOCIAL
DE LA RIOJA

papel en materia de contrataciones que no parece haberse agotado con la legislación actual. La devaluación de su naturaleza legal a reglamentaria, reduce las garantías en materia de contratación pública de la Comunidad Autónoma. La remisión de sus atribuciones a un mero papel consultivo es claramente insuficiente.

En todo caso, si se estimara ineludible la reforma señalada, se propone el mantenimiento de un órgano de contratación con rango legal y que su contenido se determine en la propia Ley de Acompañamiento que ahora se informe.

Se entiende, por tanto, conveniente que se proceda a una nueva redacción del artículo 14 regulando las competencias de la Comisión Delegada de Adquisiciones e Inversiones.

ARTÍCULO 15.- MODIFICACIÓN DE LA LEY 7/97 DE 3 DE OCTUBRE, DE CREACIÓN DE LA AGENCIA DE DESARROLLO ECONÓMICO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA RIOJA.

Se prevé en la regulación del artículo que el sistema de financiación de la ADER pueda variarse pero no se justifica que el sistema anual de libramiento trimestral sea insuficiente o cree problemas de tesorería.

ARTÍCULO 16.- SE MODIFICA LA LEY 1/93, DE 23 DE MARZO, DE PATRIMONIO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA RIOJA.

Fija diferentes modificaciones a la Ley 1/1993, de 23 de Marzo, de

Patrimonio de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Dado el alcance de las referidas variaciones y la afectación a una parte importante de la legislación sobre Patrimonio de la Comunidad Autónoma, se entiende oportuno la redacción de una nueva norma que refunda las indicadas modificaciones con el Texto original.

ARTÍCULO 18.- LA MODIFICACIÓN DE LA LEY 4/1999, DE 31 DE MARZO DE COLEGIOS PROFESIONALES DE LA RIOJA

Propone la modificación de la Ley de Colegios Profesionales de La Rioja.

Debe valorarse negativamente la variación de un Texto Legal aprobado hace, apenas, dos años por un supuesto, la segregación de una delegación en la Comunidad Autónoma de La Rioja de un Colegio supraautonómico, fácilmente previsible en la fecha de la aprobación de la indicada Ley.

Del contenido de la actual Ley pudiera deducirse que la disposición planteada se encuentra incluida en el supuesto de "segregación" del artículo 5.5. de la precitada disposición legal, lo que haría innecesaria esta nueva regulación. No obstante, salvo por estas manifestaciones, parece adecuada la existencia de una norma sobre segregación respecto a Colegios cuyo ámbito territorial se extienda en varias Comunidades Autónomas, incluyendo la Comunidad de La Rioja.



CONSEJO
ECONÓMICO Y SOCIAL
DE LA RIOJA

ARTÍCULO 19.- MODIFICACIÓN DE LA LEY 5/98, DE 16 DE ABRIL DE DERECHOS Y DEBERES DE LAS PERSONAS USUARIAS, AUTORIZACIONES ADMINISTRATIVAS, INFRACCIONES Y SANCIONES E INSPECCIONES EN EL ÁMBITO DE LOS SERVICIOS SOCIALES.

Este artículo va dirigido, igualmente, a modificar una Ley, la denominada “de Derechos y Deberes de las personas usuarias, autorizaciones administrativas, infracciones y sanciones e inspección en el ámbito de los Servicios Sociales” (sic).

Sobre esta propuesta deben reiterarse las manifestaciones anteriores, tanto sobre la inclusión en estas Leyes de alteraciones a normas diversas, con la generación de una innegable inseguridad jurídica, así como la dificultad de justificar cambios en textos tan recientes.

La variación de la Ley reseñada tiene dos finalidades, Por una parte, amplía de “cuatro” a “seis” meses el plazo de resolución sobre autorizaciones administrativas, conforme se indica en el Anexo incorporado al Proyecto de Ley (la Ley 5/98 no lo determina) y establece la institución del silencio administrativo negativo ante la ausencia de resolución expresa.

Ni la prolongación del período entre la solicitud y la resolución –el plazo de cuatro meses originario es, incluso, excesivo-, ni la aplicación del silencio negativo parecen correctos.

La generalización de la técnica del silencio administrativo negativo –contraria a las tendencias actuales en la

legislación administrativa- viene a consagrar la ineficiencia en el funcionamiento de la Administración, más si cabe en una actividad en la que el plazo para resolver se extiende –si se aplicara la nueva regulación- a medio año.

Por otra parte, viene a condicionar la vigencia de las autorizaciones administrativas en el marco de la Ley. Dado que se trata de una disposición limitativa de derechos anteriormente reconocidos por la propia Administración Pública, revocando los mismos, se estima conveniente que el marco de garantías del administrado vaya unido no sólo al trámite de audiencia, sino a la existencia de un procedimiento con garantías accesorias recogidas en el mismo Texto Legal que, en la propuesta, no se reflejan.

AL ARTÍCULO 20.- EFECTOS DE LA APROBACIÓN DEL PLAN DIRECTOR DE RESIDUOS

Establece la regulación sobre el Plan Director de Residuos, fijando la hegemonía del indicado Plan frente al planeamiento urbanístico y, de manera especial, a las Corporaciones Locales. La ausencia de cualquier control municipal es un claro exponente de lo dispuesto en este artículo.

Ante estas prescripciones, se entiende conveniente ampliar la normativa sobre el contenido del Plan Director de Residuos, fijando la reserva de Ley al indicado Plan. Debe recordarse que no es inhabitual que los Proyectos incluidos en el Plan Director de Residuos vayan acompañados de



CONSEJO
ECONÓMICO Y SOCIAL
DE LA RIOJA

valoraciones discrepantes,
especialmente en los municipios que

asumen la vecindad de estas
instalaciones.

V.- OTRAS OBSERVACIONES

TÍTULO III.- NORMAS DE GESTIÓN
ECONÓMICA Y PATRIMONIAL

Este Consejo Económico y Social no tiene nada que objetar, en principio, a aquellas disposiciones que promuevan una mayor agilidad en la ejecución presupuestaria y, en definitiva, en la gestión económica y patrimonial de la Comunidad Autónoma. Pese a ello, debe igualmente señalarse que, en aras de mantener el carácter democrático de la gestión y del sistema, la agilidad administrativa siempre recomendable, no debe menoscabar el control parlamentario. Por tal razón, este Consejo Económico y Social sugiere al Gobierno que la introducción de los bloques normativos relativos a la gestión económica y patrimonial, busque el mayor consenso posible de la Cámara Legislativa, sobre todo porque las modificaciones legales en materia de

gestión lleva aparejada la puesta en marcha de nuevos procedimientos administrativos tipificados que conviene mantener en el tiempo con independencia del titular concreto del Gobierno.

Asimismo este Consejo Económico y Social considera la conveniencia de que por el Gobierno se analice y estudie el establecimiento de políticas de ayudas directas a la familia por natalidad y/o adopción.

Tal es el Dictamen al *Proyecto de Ley de Medidas Fiscales y Administrativas*, aprobado por unanimidad por el Pleno del Consejo Económico y Social de La Rioja en sesión extraordinaria celebrada el día 23 de octubre de 2001.

Vº Bº El Presidente

Fdo.: Fco. Javier Marín Barrero

El Secretario General

Fdo.: D. José Rayo Medina