



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 586/2011

(Pleno)

La Laguna, a 3 de noviembre de 2011.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Ley de medidas fiscales para el fomento de la venta y de la rehabilitación de viviendas (EXP. 612/2011 PL)**.

FUNDAMENTOS

I

1. Se emite el presente Dictamen en cumplimiento a la solicitud formulada por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias de fecha 17 de octubre de 2011, en base a lo dispuesto en el artículo 11.1.A.b), en relación con el artículo 12.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC). Su objeto es el Proyecto de Ley *de medidas fiscales para el fomento de la venta y de la rehabilitación de viviendas*, teniendo la consulta carácter preceptivo.

2. Se acompaña a la solicitud mediante la que se recaba el Dictamen el preceptivo certificado del Acuerdo gubernativo de solicitud del mismo, respecto del Proyecto de Ley que el Gobierno tomó en consideración en sesión de 14 de octubre de 2011.

3. El Dictamen se requiere con carácter urgente, en virtud de lo previsto en el artículo 20.3 de la citada Ley, motivándose la reducción del plazo para la emisión del parecer de este Consejo por *“la necesidad de que las medidas que contiene el Proyecto de Ley entren en vigor a la mayor brevedad posible, así como la incidencia que las medidas tributarias tienen sobre la política económica del Gobierno”*.

4. La elaboración del Proyecto de Ley se ha ajustado a las exigencias legales y reglamentarias de aplicación. En el expediente remitido a este Consejo constan, además del texto del proyecto normativo y de la certificación del Acuerdo

* **PONENTE:** Sr. Reyes Reyes.

gubernativo de toma en consideración antes citada, que se han cumplimentado los siguientes trámites:

- Informe de iniciativa normativa, de 1 de septiembre de 2011, de la Consejería de Economía, Hacienda y Seguridad (norma tercera, apartado quinto, del Decreto 30/2009, de 19 de marzo, del Presidente, por el que se establecen las normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las Directrices sobre su forma y estructura).

- Informe de la Oficina Presupuestaria, de 4 de octubre de 2011 [artículo 2.2.f) del Decreto 153/1985, de 17 de mayo, modificado por Decreto 234/1998, de 18 de diciembre, por el que se crean las Oficinas Presupuestarias de las Consejerías del Gobierno de Canarias].

- Informe de la Secretaría Técnica del Consejo Superior para la Dirección y Coordinación de la Gestión Tributaria sobre las modificaciones relativas a los tributos cedidos por el Estado contenidas en el Proyecto de Ley, de 5 de octubre de 2011.

- Informe del Ministerio de Economía y Hacienda, de 30 de septiembre de 2011 (apartado cuarto de la Disposición Adicional octava de 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).

- Acuerdo del Gobierno de Canarias, adoptado en sesión celebrada el 13 de septiembre de 2011, por el que se solicita Dictamen urgente al Consejo Económico y Social de Canarias en relación con el proyecto normativo, así como el Dictamen 4/2011, de éste, de 27 de septiembre [artículo 4.2.a) de su ley reguladora, Ley 1/1992, de 27 de abril, y 2.2 del Decreto 100/1992].

- Certificación, de 6 de octubre de 2011, de la Secretaria de la Comisión Técnica de análisis y coordinación de la gestión tributaria de los recursos derivados del Bloque de financiación canario, del cumplimiento del trámite de audiencia mediante reunión de la Comisión el 16 de septiembre de 2011 con asistencia de representantes de los Cabildos Insulares, la Federación Canaria de Municipios y la Consejería competente en materia de Hacienda [norma trigésimo primera, en relación con la tercera, apartado 1, letra e), del Decreto 30/2009, de 19 de marzo, por el que se establecen las normas internas para la tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las Directrices sobre su forma y estructura].

- Memoria económica elaborada por la Dirección General de Tributos, de 7 de octubre de 2011 [artículo 2.2.d) del Decreto 153/1985, en la modificación operada por el Decreto 46/1991, de 25 de marzo].

- Informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto, de 7 de octubre de 2011 [artículo 26.4.a) del Decreto 12/2004, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de la Consejería de Economía y Hacienda].

- Informes de las Viceconsejerías de Economía y Asuntos Económicos con la Unión Europea, y de la de Hacienda y Planificación, en los que no consta fecha.

- Informe de la Dirección General de Servicio Jurídico, de 13 de septiembre de 2011 [artículo 20.f) del Decreto 19/1992, por el que se aprueba su Reglamento de Organización y Funcionamiento]. Se reitera la observación ya efectuada en anteriores Dictámenes sobre el momento en que ha de emitirse este informe, una vez ultimada la tramitación del procedimiento de elaboración de la norma proyectada.

- Informe sobre impacto por razón de género, de 11 de octubre de 2011 [artículo 24.1.b) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, en relación con la Disposición final primera de la Ley 1/1983, antes citada].

- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Seguridad, de 7 de octubre de 2011 [artículos 44 de la Ley 1/1983 y 15.5.a) del Decreto 212/1991, de 11 de septiembre, de organización de los Departamentos de la Administración Autónoma de Canarias].

- Informe de la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno, de 10 de octubre de 2011 (artículo 2 del Decreto 45/2009, de 21 de abril, regulador de la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno).

II

1. Objeto y justificación de la norma proyectada.

El Proyecto de Ley sobre el que versa este Dictamen tiene por objeto, por una parte, el establecimiento, en el Impuesto General Indirecto Canario (IGIC), de un tipo reducido del 2,75%, aplicable a la primera entrega por promotor de vivienda que vaya a constituir la primera vivienda habitual del adquirente, siempre que su base imponible, incluyendo vivienda, garajes (con un máximo de dos) y anexos no sea superior a 150.000 euros, incluidos los pagos anticipados que se hubieran realizado, y que no esté sujeta al tipo cero ni al reducido del 2% (fijado en esta misma norma

para las operaciones del Anexo I de la Ley 20/1991, como se verá en las observaciones realizadas en este Dictamen). Este tipo reducido se aplicará hasta el 31 de diciembre de 2012.

Por otro lado, la norma proyectada pretende crear una deducción autonómica temporal en el Impuesto de la Renta de las Personas Físicas (IRPF) por obras de rehabilitación o reforma de vivienda, del 10% de las cantidades destinadas a aquellas obras, con el límite del 10% de la cuota íntegra autonómica, condicionada al cumplimiento de determinados requisitos.

Entre tales requisitos, se establece un límite de la base de deducción y la incompatibilidad de esta deducción con la deducción por adquisición de la vivienda habitual.

Además, se prevé que no dan derecho a esta deducción los abonos efectuados con dinero de curso legal, al exigirse la acreditación del pago realizado por medio de tarjeta, transferencia bancaria, cheque nominativo o ingreso en cuenta.

Igualmente, se establece una base máxima anual de deducción de 5000 euros, así como el importe total de las bases para el conjunto de los periodos impositivos del sujeto pasivo, de 15.000 euros. Estas cantidades serán de 7.000 y 21.000 euros, respectivamente, para los casos de adecuación de la vivienda por discapacidad de los sujetos señalados en la norma.

La deducción regulada solamente es aplicable a las cantidades satisfechas a partir del 15 de septiembre de 2011 y hasta el 31 de diciembre de 2012.

Esta medida supone la modificación del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes dictadas por la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de tributos cedidos, aprobado por Decreto Legislativo 1/2009, de 21 de abril. Se ha incorporado al texto proyectado la modificación de la normativa autonómica reguladora del IRPF, tratando en un único texto legal las medidas adoptadas en la materia que trata el Proyecto de Ley.

La norma proyectada, en su incidencia sobre el IGIC y sobre el IRPF, pretende paliar los efectos desfavorables de la crisis sobre el sector de la construcción, incentivando, por un lado, la adquisición de viviendas nuevas, y, por otro, fomentando las obras de mejora, favoreciendo con ello la disminución de la tasa de desempleo de trabajadores de la construcción e industrias auxiliares, y colaborando en el sostenimiento del sector.

2. Marco normativo en el que se inserta la norma proyectada y competencia de Canarias para dictarla.

Canarias, dadas sus peculiares características, ha venido gozando de un régimen económico y fiscal especial, que ha ido adaptándose a las circunstancias existentes en cada momento.

Tales singularidades han sido reconocidas y confirmadas de manera expresa por la Disposición Adicional Tercera de la Constitución Española de 1978, y por el artículo 45 del Estatuto de Autonomía de Canarias.

Por su parte, la Disposición Adicional octava, Uno, 2º de 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, atribuye, expresamente, a Canarias la capacidad normativa en el IGIC para regular los tipos de gravamen, sujetando el ejercicio de tal competencia a los requisitos establecidos en el apartado Tres de la Disposición Adicional octava mencionada, entre ellos (apartado 2º), el mantenimiento de una estructura de tipos de gravamen fundamentada en la existencia de un tipo general y uno o varios tipos reducidos, suponiendo el establecimiento del tipo del 2,75% por la norma proyectada una modificación del apartado 1.2º del artículo 27 de la Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del REF, que sólo contempla un tipo reducido, cuyo porcentaje deja indefinido entre el 1% y el 3%, concretándose, por otra parte, en el 2% por el Proyecto de Ley.

Asimismo, la citada Ley 22/2009, en su artículo 46, en relación con la Ley 26/2010, de 16 de julio, del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Canarias y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión, atribuye competencia normativa a Canarias para la regulación, entre otras, de las deducciones autonómicas en el IRPF.

Finalmente, se ha dado cumplimiento al principio de reserva legal del artículo 133.2 de la CE, y de los artículos 6.1 de la LOFCA, y 8.a) de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.

Dentro del marco expuesto tiene la Comunidad Autónoma de Canarias competencia para dictar la norma proyectada.

III

Estructura y contenido del Proyecto de Decreto:

Consta el presente Proyecto de Ley de una Exposición de Motivos en la que se justifica la norma, se concreta su contenido y se determina su marco normativo y competencial; tres artículos; una disposición derogatoria; y dos disposiciones finales.

El artículo 1 señala los tipos de gravamen reducidos aplicables en el IGIC.

El artículo 2 establece el régimen del tipo reducido del 2,75% que crea esta norma, señalando su vigencia temporal y requisitos, así como las características que configuran aquel tipo reducido.

El artículo 3 modifica el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes dictadas por la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de tributos cedidos, aprobado por Decreto Legislativo 1/2009, de 21 de abril, incorporando una nueva deducción autonómica del 10% en el IRPF por obras de rehabilitación o reforma en la cuota íntegra autonómica del IRPF.

La Disposición Derogatoria deroga las normas de igual o inferior rango que contradigan o se opongan a la proyectada.

Por su parte, las dos Disposiciones Finales se refieren, respectivamente, a la entrada en vigor de la norma, al día siguiente de su publicación en el BOC; y a la habilitación normativa al Gobierno y al titular de la consejería competente en materia de hacienda para dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo y ejecución de la presente.

IV

La norma proyectada se adecua al ordenamiento jurídico expuesto y al resto de las normas que afectan a su contenido general, si bien es preciso hacer las siguientes observaciones:

Se considera en primer término que la Exposición de Motivos justifica suficientemente el contenido de las innovaciones que introduce la norma legal proyectada a partir de su apartado I, siendo innecesaria la explicación inicial que precede a los tres apartados de que consta.

- Además, la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley anuncia en su apartado II, segundo párrafo, que "a través de la presente Ley se incorporan incentivos para potenciar la rehabilitación y reforma de viviendas y zonas comunes de edificios",

cuando, sin embargo, nada se menciona en relación con las zonas comunes de edificios en el artículo 3, refiriéndose, de hecho, el apartado 2 del nuevo artículo 14 bis que se adiciona por el Proyecto de Ley al Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes dictadas por la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de tributos cedidos, aprobado por Decreto Legislativo 1/2009, de 21 de abril, a “viviendas que sean propiedad del contribuyente”, sin más aclaraciones. Habrá de concretarse en su caso la extensión de la deducción a dicha eventualidad, integrando la correspondiente previsión en el texto normativo proyectado, o bien suprimir la referencia indicada en la exposición de motivos.

- El artículo 1 dice “establecer”, tanto en su título como en su apartado 1, en el IGIC un tipo de gravamen reducido del 2% y otro del 2,75%, cuando, en realidad, sólo establece el del 2,75%. Y es que el tipo reducido del 2%, aplicable, como señala el apartado 2 de este artículo 1, a las operaciones que se citan en el Anexo I de la Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del REF, ya viene establecido por el art. 27 de la propia Ley 20/1991, de 7 de junio. Este artículo 27 viene a referirse a un tipo reducido, aplicable únicamente a las operaciones que se citan en el Anexo I, cuyo importe estará comprendido entre el 1 y el 3%, ambos inclusive.

En todo caso, el artículo 1 debe referirse a que se establece un tipo de gravamen reducido nuevo del 2,75% en el IGIC, junto con el ya existente previsto para las operaciones que se citan en el Anexo I de la Ley 20/1991 citada, si bien fija en el 2% este tipo reducido cuyo margen estaba previsto en aquella Ley entre el 1 y el 3%.

Por tanto, sería más adecuada una redacción en la que se distinguiera que respecto del tipo de gravamen reducido establecido en el artículo 27 de la Ley 20/1991, se fija el tipo en un 2%, y, por otra parte, se crea o establece otro tipo reducido del 2,75%.

Asimismo, dado el distinto régimen de cada uno de los tipos reducidos referidos en el artículo 1.1, tanto del creado *ex novo*, como de aquel cuyo porcentaje se fija en esta norma, sería conveniente, como opción de técnica legislativa, señalar en un apartado 2 del artículo 1 el presupuesto de aplicación del tipo de gravamen del 2%, y en otro apartado, apartado 3, el del tipo reducido del 2,75%.

- De acuerdo al principio de seguridad jurídica sería preciso rubricar el artículo 2 como “Tipo de gravamen reducido del Impuesto General Indirecto Canario aplicable a la entrega de viviendas nuevas”, en lugar de “determinadas viviendas”, pues es a la

adquisición de viviendas nuevas, y no a otro tipo de viviendas, a la que se aplicará el tipo reducido establecido en el art. 1 *ex novo*, y al que se refiere el contenido del art. 2, sin perjuicio de los requisitos que sean exigibles en estas adquisiciones para la aplicación del tipo de gravamen reducido, que se establecen en este artículo.

Por último se formula la observación respecto a la disposición derogatoria de que la misma no se ajusta adecuadamente al carácter temporal de la norma proyectada.

C O N C L U S I Ó N

El Proyecto de Ley objeto del presente Dictamen resulta conforme a los parámetros de constitucionalidad y estatutariedad aplicables. No obstante, se formulan en el Fundamento IV determinadas observaciones sobre la Exposición de Motivos, articulado y disposición derogatoria de la norma.