



**DICTAMEN 1/2015 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE  
ANDALUCÍA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE ACCESO A  
LOS BENEFICIOS PÚBLICOS Y DE MEDIDAS CONTRA EL  
FRAUDE FISCAL**

*Aprobado por el Pleno en sesión celebrada el  
día 12 de enero de 2015*

**Índice**

- I. Antecedentes**
- II. Contenido**
- III. Observaciones generales**
- IV. Observaciones al articulado**
- V. Otras observaciones**
- VI. Conclusiones**

## **I. Antecedentes**

La Ley 5/1997, de 26 de noviembre, del Consejo Económico y Social de Andalucía, establece en su artículo 4.1 la función de emitir, con carácter preceptivo, informes sobre los anteproyectos de leyes que a juicio del Consejo de Gobierno posean una especial trascendencia en la regulación de materias socioeconómicas y laborales.

En este sentido, el pasado día 4 de diciembre de 2014 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Andalucía escrito de la Consejería de Hacienda y Administración Pública de la Junta de Andalucía, solicitando la emisión de Dictamen sobre el anteproyecto de Ley de acceso a los beneficios públicos y de medidas contra el fraude fiscal.

Por acuerdo de la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Andalucía, la solicitud de dictamen fue trasladada, el mismo día 4 de diciembre de 2014, a la Comisión de Trabajo de Economía y Desarrollo, a fin de que llevase a cabo el correspondiente examen del texto normativo y adoptase el acuerdo previsto en el artículo 44 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del CES de Andalucía.

En la solicitud se pedía la emisión del informe preceptivo en el plazo de veinte días, de acuerdo con lo previsto en el artículo 6.1 de la citada ley. Desde este órgano, una vez analizada la documentación que acompaña al texto a dictaminar, y en base a la complejidad del mismo, se pidió a la Consejería solicitante, el día 10 de diciembre, que otorgase la ampliación del plazo regulada en el artículo 6.2 de la ley.

La Consejería de Hacienda y Administración Pública contestó el día 29 de diciembre concediendo la ampliación solicitada.

## II. Contenido

El anteproyecto de ley objeto de este Dictamen tiene como marco de regulación, las competencias que en materia de hacienda pública atribuyen a la Comunidad Autónoma los artículos 45.1, 47.1.1<sup>a</sup> y 180 del Estatuto de Autonomía para Andalucía. Competencias relacionadas con los beneficios públicos derivados de la potestad de otorgar subvenciones, así como de la capacidad para establecer las medidas e instrumentos de control en la gestión de los tributos propios y cedidos, y los beneficios fiscales de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

El objeto del anteproyecto de ley es amplio. Por una parte, establece que para poder acceder a los beneficios públicos en nuestra Comunidad Autónoma, se deben cumplir unos requisitos de capacidad económica con el objeto de garantizar que ninguna persona objetivo de las políticas sociales de la Junta de Andalucía quede excluida en beneficio de otras con más recursos económicos. Así, requisitos derivados del patrimonio de las personas beneficiarias se adicionan a los ya existentes en materia de capacidad económica, recayendo en la Administración andaluza la comprobación de la información sobre renta y patrimonio que pueda tener a su disposición, previa autorización por parte de las personas solicitantes.

Por otro lado, el anteproyecto de ley modifica la normativa autonómica sobre beneficios fiscales para adaptarla a los nuevos requisitos de capacidad económica que deben cumplir las personas beneficiarias. De este modo, además de los niveles de ingresos en relación con su unidad familiar, se incorporan unos límites máximos variables en función del tipo de beneficio fiscal, relativos a las cuantías de la base imponible del ahorro y a los rendimientos del capital inmobiliario obtenidos o imputados en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

Por último, aborda modificaciones normativas para dar continuidad al Plan sobre prevención y control del fraude fiscal, cuyo periodo de vigencia finalizó el 31 de marzo de 2014, intensificando las medidas fijadas en el mismo.

El anteproyecto de ley se estructura en una parte expositiva y una parte dispositiva con nueve artículos, englobados en un título preliminar y tres títulos, una disposición adicional, una disposición transitoria y tres disposiciones finales,



además de un anexo en el que se recoge el catálogo de beneficios públicos afectados por la ley. Su contenido es el siguiente:

### **TITULO PRELIMINAR.** (Artículo 1)

Determina como objeto de la ley, establecer la obligación de cumplir el requisito de capacidad económica, relativo al patrimonio y la renta de las personas físicas que pretendan ser beneficiarias de ayudas públicas; adaptar la normativa reguladora de los beneficios fiscales a dicha obligación, e introducir diversas modificaciones normativas en materia de lucha contra el fraude fiscal.

### **TITULO I. “DEL ACCESO A LOS BENEFICIOS PUBLICOS POR PERSONAS FÍSICAS EN ANDALUCÍA: REQUISITO DE CAPACIDAD ECONÓMICA”** (artículos 2 a 6)

Dispone que las normas reguladoras de los beneficios públicos recogidos en el Anexo concretarán los requisitos relativos a la capacidad económica de las personas solicitantes o, en su caso, de su unidad familiar, y define este último concepto.

Incluye como indicadores del cumplimiento de los citados requisitos de capacidad económica de las personas físicas, por un lado, la renta, entendida como la totalidad de los rendimientos, las ganancias y pérdidas patrimoniales y las imputaciones que se establezcan, y por otro, el patrimonio neto. Los dos requisitos deberán figurar por separado y solo se entenderán satisfechos cuando se cumplan ambos.

Asimismo, la mencionada normativa reguladora determinará las actuaciones de comprobación que serán efectuadas por el órgano concedente. A tal efecto, deberá contar con la autorización previa de la persona solicitante para recabar de cualquier Administración Pública o entidad la información que acredite el cumplimiento de los requisitos de capacidad económica exigidos, teniendo en cuenta que si no consta dicha autorización se tendrá por desestimada la solicitud.



## **TITULO II. “REQUISITOS DE CAPACIDAD ECONÓMICA EN LOS BENEFICIOS FISCALES AUTONÓMICOS” (artículo 7)**

El anteproyecto de ley añade un artículo 4 bis al Texto Refundido de las disposiciones dictadas por la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de tributos cedidos, aprobado por Decreto Legislativo 1/2009, de 1 de septiembre.

En el mismo, en relación con los beneficios fiscales, se recogen los requisitos de capacidad económica de la persona física o unidad familiar a la que pertenezca, en varias de las deducciones de la cuota íntegra autonómica del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, en la reducción del Impuesto de Sucesiones y Donaciones contemplada en el artículo 22 del texto refundido, y en los tipos de gravamen reducidos del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, referidos en los artículos 24 y 27 del mismo.

## **TITULO III “MEDIDAS DE CONTROL ADICIONAL EN MATERIA DE LUCHA CONTRA EL FRAUDE FISCAL”**

### **CAPITULO I. “LIMITACIONES A LOS MEDIOS DE PAGO EN LA APLICACIÓN DE LOS BENEFICIOS FISCALES” (artículo 8)**

Se condiciona la aplicación de beneficios fiscales en relación con los tributos propios y cedidos a la Comunidad Autónoma de Andalucía, a la realización del negocio jurídico, objeto del beneficio fiscal, mediante tarjeta de crédito o débito, transferencia bancaria, cheque nominativo o ingreso en cuentas de entidades de crédito.

### **CAPITULO II. “MODIFICACIÓN DEL TEXTO REFUNDIDO DE LAS DISPOSICIONES DICTADAS POR LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA EN MATERIA DE TRIBUTOS CEDIDOS” (artículo 9)**

Se modifican determinados artículos del Texto Refundido de las disposiciones dictadas por la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de tributos cedidos, aprobado por Decreto Legislativo 1/2009, de 1 de septiembre, con relación a medidas en materia de lucha contra el fraude fiscal.

Así, en la deducción por inversión en la adquisición de acciones y participaciones sociales como consecuencia de acuerdos de constitución de

sociedades o ampliación de capital en las sociedades mercantiles, se establece la obligatoriedad de que el contribuyente identifique el número de identificación fiscal de la sociedad mercantil y el importe del capital suscrito (nueva letra d) del artículo 15 bis).

En la reducción por la donación de dinero a descendientes para la adquisición de la primera vivienda habitual regulada en el artículo 22:

- Se amplía el requisito de que el importe íntegro de la donación se destine a la compra de la primera vivienda habitual, a que esta permanezca en el patrimonio de la persona donataria durante los tres años siguientes a la donación (modificación del artículo 22.1.c).

- Se establece un nuevo requisito para que la vivienda no sea propiedad de parientes comprendidos en los grupos I, II y III del artículo 20.2.a) de la Ley 29/1987, de 18 de diciembre, del Impuesto de Sucesiones y Donaciones, o de personas equiparadas a estos, de acuerdo con lo establecido en el artículo 17.1 de dicha ley (nueva letra f, del artículo 22.1).

- Se amplía, con carácter general, el límite del valor real de la vivienda habitual adquirida, que pasa de 120.000 a 130.000 euros, salvo que la persona donataria tenga discapacidad, en cuyo caso el límite se fija en 180.000 euros (modificación del artículo 22.2).

En la regulación de la reducción autonómica por donación de dinero a parientes para la constitución o ampliación de una empresa individual o negocio profesional, se modifican y añaden nuevos requisitos a los fijados en el artículo 22 bis:

- Al requisito de que la empresa individual o el negocio profesional tenga su domicilio fiscal en Andalucía, se le añade la permanencia de la misma durante al menos cinco años (modificación del artículo 22 bis.1.b).

- Se establece el requisito de que la constitución o ampliación de la empresa individual o del negocio familiar se produzca en los seis primeros meses a contar desde la fecha de formalización de la donación (nuevo párrafo del artículo 22 bis.1.c).



- Se añade que la persona donataria no haga actos de disposición u operaciones que den lugar a la minoración del valor de la empresa individual o negocio profesional, en el plazo de cinco años en el que al menos debe mantener la misma (nueva letra g) del artículo 22 bis.1).

A efectos de la aplicación del tipo de gravamen reducido para promover una política social de vivienda amplia, en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, tanto en la modalidad de transmisiones patrimoniales onerosas (nuevo párrafo del artículo 24) como en la modalidad de actos jurídicos documentados (nuevo apartado del artículo 27), se incluye en el valor real de la vivienda habitual, el de los trasteros anejos y el de un máximo de dos plazas de garaje adquiridas conjuntamente con ella.

Además de las modificaciones citadas, se introducen varios nuevos artículos al Texto Refundido de las disposiciones dictadas por la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de tributos cedidos.

El primero de ellos (artículo 40 ter), en relación con la presentación telemática obligatoria para ciertas personas y entidades, en las autoliquidaciones del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y del Impuesto de Sucesiones y Donaciones.

Los siguientes nuevos artículos, establecen diferentes medidas y obligaciones formales en determinados tributos para posibilitar un mayor control de la Administración en materia de lucha contra el fraude fiscal:

- Artículo 41 bis, sobre la obligación de presentar acreditación de entidad financiera relativa a los depósitos, cuentas u otros instrumentos financieros de los que sea titular el causante, en relación con las transmisiones mortis causa.

- Artículo 42 ter, sobre obligaciones formales en las operaciones societarias.

- Artículo 42 quáter, en relación con las obligaciones formales de las personas empresarias dedicadas a la compraventa de objetos fabricados con metales preciosos y otros bienes muebles usados.





- Artículo 42 quinquies, referido al suministro de información por las administraciones públicas sobre el otorgamiento de concesiones administrativas y otros actos administrativos asimilados.

Asimismo, se añade un nuevo apartado 5 al artículo 46, relacionado con el aseguramiento del pago de la tasa sobre juego, en el que se exige como requisito previo a la solicitud de transmisión de una autorización de explotación de máquina recreativa o de azar, el pago de la tasa devengada correspondiente al trimestre en que se solicita la referida transmisión.

Por último, se añade un artículo 47 bis, en el que se regulan nuevas obligaciones formales de suministro de información que habrán de cumplir los notarios y notarias.

**DIPOSICION ADICIONAL ÚNICA.** Publicidad de los beneficios públicos.

**DISPOSICION TRANSITORIA ÚNICA.** Procedimientos en tramitación.

### **DISPOSICION FINALES**

*Primera.* Habilitación normativa.

*Segunda.* Adaptación de la normativa autonómica.

*Tercera.* Entrada en vigor.

**ANEXO.** Beneficios Públicos de la Administración de la Junta de Andalucía.

### **III. Observaciones generales**

El anteproyecto de Ley de acceso a los beneficios públicos y de medidas contra el fraude fiscal que se somete a la consideración y dictamen de este Consejo supone el ejercicio de las competencias normativas que la Comunidad Autónoma de Andalucía tiene en materia de hacienda pública, en particular en materia de tributos cedidos.

En concreto, el texto normativo es fruto del Acuerdo del Consejo de Gobierno de 24 de julio de 2012, adoptado en el marco del cumplimiento de los compromisos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera en el ámbito de las competencias de la Comunidad Autónoma.

El citado acuerdo va dirigido, por una parte, a intensificar la lucha contra el fraude fiscal, con la finalidad de aumentar la eficacia y eficiencia recaudatorias y, por otra parte, a realizar el máximo control de los beneficios fiscales aplicables en la Comunidad Autónoma, de conformidad con los apartados 1 y 2 del artículo 31 de la Constitución española, incluido en la Sección 2ª, “De los derechos y deberes de los ciudadanos”, donde se establecen, por un lado, los principios de justicia que deben informar la ordenación del sistema tributario, y por otro, aquellos principios que inspiran la programación y ejecución del gasto público.

Por lo que se refiere al ingreso público, la Constitución considera como principios tributarios en los que debe fundamentarse el sistema fiscal español, los de capacidad económica, generalidad, igualdad y progresividad, de manera que “Todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad...”.

Por otro lado, el mismo artículo 31 de la Constitución, en su apartado 2, dispone que “El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos, y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía”.

Por su parte, el artículo 179 del Estatuto de Autonomía para Andalucía recoge explícitamente esos mismos principios como rectores de su potestad tributaria: “... principios constitucionales de capacidad económica, justicia, generalidad, igualdad, equitativa distribución de la carga tributaria, progresividad y



no confiscatoriedad”. A su vez el artículo 189 de nuestro Estatuto de Autonomía establece que “El gasto público de la Comunidad Autónoma realizará una asignación equitativa de los recursos disponibles en orden a la satisfacción de las necesidades a cubrir, teniendo en cuenta los fines constitucionales y estatuarios encomendados a los poderes públicos, así como los principios de estabilidad económica, eficiencia y economía ...”.

En consecuencia, al regular su contenido materias de marcado interés social y económico, se solicita a este Consejo que emita su informe preceptivo, de conformidad con lo establecido en el artículo 4.1 de la Ley 5/1997, de 26 de noviembre, reguladora del Consejo Económico y Social, y que lo haga en el plazo ordinario legalmente establecido.

El anteproyecto de ley propone un triple objetivo, lo que dificulta su sistemática y comprensión.

En **primer lugar**, establece como principio general que, para acceder al disfrute de un beneficio público, las personas físicas deberán cumplir obligatoriamente con unos requisitos de capacidad económica relativos a su renta y a su patrimonio. Por ello, concreta y, en su caso, revisa los requisitos en relación con la capacidad económica de las personas físicas para poder acceder a los beneficios públicos en nuestra Comunidad Autónoma, a fin de garantizar que ninguna persona potencialmente beneficiaria de las políticas sociales de la Junta de Andalucía quede excluida en beneficio de otras con más recursos económicos.

En este contexto, el anteproyecto de ley tiene la virtud de dar operatividad al principio de capacidad económica, que es un principio básico en la ordenación de los ingresos, también en el momento del gasto público; se consigue así, no solo que la actividad financiera de los entes públicos sea más homogénea sino que se evita que la justicia en el ingreso se neutralice o se contradiga a la hora de estructurar los gastos públicos. Por eso, se exigen unos determinados requisitos de capacidad económica a los destinatarios de ayudas públicas, ayudas que proceden de los recursos tributarios inspirados en el principio de capacidad económica.

En cumplimiento de ese principio general, para determinar su capacidad económica, al umbral de ingresos del solicitante para aspirar a cualquier clase de beneficio, se incorporan, además, otros requisitos relativos a umbrales referidos a elementos patrimoniales. Podemos decir que, a los requisitos ya existentes en



materia de capacidad económica, se adicionan otros derivados del patrimonio de las personas beneficiarias. Este es el objeto de la ley según está recogido en su artículo 1.a): establecer requisitos de capacidad económica de acuerdo con esa nueva perspectiva, en términos de renta y patrimonio. Estos requisitos deberán cumplirse simultáneamente para poder acceder a un beneficio público.

En la actualidad, son los ingresos por renta, entendidos como la suma de la base imponible general y la base imponible del ahorro del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, los que se establecen como requisitos para el acceso a los beneficios fiscales. El anteproyecto propone una consideración de la capacidad económica de la persona en términos de renta, entendiendo esta en sentido amplio como la suma de la totalidad de los rendimientos, las ganancias y pérdidas patrimoniales y las imputaciones de renta, semejante al concepto de renta gravada en el IRPF. Sin embargo, el texto propuesto va más allá: parte de la consideración de que la renta no mide siempre la auténtica capacidad económica de una persona, ya que se puede tener ingresos bajos pero disponer de un amplio patrimonio. Este es el caso de los contribuyentes que percibiendo rentas bajas, son propietarios de segundas residencias, valores de renta fija o variable y otros instrumentos financieros, que siendo indicadores de capacidad económica, no se tenían en consideración a la hora de conceder ayudas.

El patrimonio neto también se considera como un indicador de la capacidad económica a tener en cuenta especialmente para aquellos solicitantes de beneficios públicos relacionados con el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones y con el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.

Esa información adicional respecto de la situación o capacidad económica del solicitante, permite tener una aproximación más veraz a la capacidad económica de una persona de acuerdo con las teorías fiscales en torno a los mejores indicadores de la capacidad de pago y por lo tanto de la capacidad contributiva de los sujetos.

Como corresponde a sus competencias y ámbito de actuación, recaerá en la Administración andaluza la comprobación de la información sobre la renta y el patrimonio de las personas físicas que pueda tener a su disposición, previa autorización por parte de las personas solicitantes.

El anteproyecto alude también al patrimonio neto del solicitante en su artículo 3.1, en el que se definen los indicadores de la capacidad económica. Pudiera desprenderse de la letra de la norma que el solicitante debiera aportar su declaración del Impuesto sobre Patrimonio, lo que en realidad no sería pertinente ya que, de una parte, no todos los titulares de bienes muebles o inmuebles tienen obligación de declarar por este impuesto, y por otra, lo que el anteproyecto concreta en su artículo 7 de modificación del Texto Refundido de las disposiciones dictadas por la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de tributos cedidos, aprobado por Decreto Legislativo 1/2009, de 1 de septiembre, no es más que el establecimiento de requisitos adicionales al de ingresos, atendiendo al origen de los mismos; concretamente a la consideración de los ingresos que proceden de las rentas del ahorro, tanto renta fija como variable, y a aquellas rentas imputadas por la titularidad de bienes inmuebles que no constituyendo vivienda habitual de la persona están sin embargo a su disposición.

No obstante, el texto del artículo 3 permite alguna consideración adicional. Por ello, este Consejo propone, para garantizar la seguridad jurídica del solicitante y para una mayor clarificación y coherencia de la norma, que se añada explícitamente en el citado artículo, la relación genérica de los “indicadores de capacidad económica” que posteriormente quedan cuantitativamente incluidos en cada caso. En concreto, se propone que se incluyan como indicadores de renta y patrimonio a efectos de la aplicación de la norma los siguientes:

- 1.- La base imponible del ahorro.
- 2.- Los rendimientos íntegros del capital inmobiliario.
- 3.- Las rentas inmobiliarias imputadas.
- 4.- El valor de los bienes inmuebles.

El último indicador resulta un tanto impreciso, aunque entendemos que se trata del valor de acuerdo con lo establecido al efecto en el Impuesto sobre el Patrimonio, es decir, el valor neto libre de cargas. En este sentido, además, cabría hacer alguna consideración en relación con el valor real de un inmueble, concepto difícilmente cuantificable en el momento actual si no se contempla como mecanismo importante la tasación pericial contradictoria.



Este Consejo quiere, asimismo, recordar que algunos de los elementos impositivos de carácter cuantitativo que se utilizan en la definición de la capacidad económica han experimentado alguna modificación como consecuencia de la Reforma Fiscal, en especial por la Ley 26/2014, de 27 de noviembre, por la que se modifican la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, el texto refundido de la Ley del Impuesto sobre la Renta de no Residentes, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2004, de 5 de marzo, y otras normas tributarias, y por lo tanto, se recomienda su revisión en concordancia con esta nueva ley del IRPF que entró en vigor el 1 de enero de 2015.

Desde otra perspectiva, la redefinición de la capacidad económica en el texto de la ley resulta confusa y equívoca al tratar de los potenciales beneficiarios de los beneficios fiscales. Se refiere tanto a las personas físicas a nivel individual, como aquellas que integran una unidad familiar en sus dos modalidades, biparental o monoparental.

La confusión se origina en dos causas diferentes:

- una cualitativa, ya que el texto hace referencia a un concepto de unidad familiar más amplio en el que se incluye la pareja de hecho, sin que quede claro si por ello queda condicionado el disfrute del beneficio público al requisito de la inscripción de la pareja en el Registro de Parejas de hecho de Andalucía o, en su caso, qué registro sería competente territorialmente.

- otra cuantitativa, ya que los límites máximos que permiten el acceso a los beneficios públicos vienen referidos, en el artículo 4 bis de requisitos de capacidad económica, a todos los miembros de la unidad familiar, sin que en ningún caso se tenga en cuenta la dimensión de la citada unidad familiar. Por lo tanto, los requisitos cuantitativos exigidos para determinar la capacidad económica actuarían del mismo modo en el IRPF, tanto en el caso de tributación individual, como en el de tributación conjunta, generándose un trato claramente favorable si el beneficiario es una persona individual. Este Consejo solicita que se extreme el cuidado para no dar lugar a situaciones injustas que dejen vacío de contenido el posible beneficio fiscal en su aplicación práctica.

Como **segundo objetivo**, y en coherencia con el primero que acabamos de comentar, el anteproyecto de ley modifica la normativa autonómica existente sobre beneficios fiscales (Texto Refundido de las disposiciones dictadas por la





Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de tributos cedidos, aprobado por Decreto Legislativo 1/2009, de 1 de septiembre) para adaptarla a los nuevos requisitos de capacidad económica que deben cumplir las personas beneficiarias. Tal vez sea esta su principal finalidad, que se podía haber resuelto con una modificación del citado texto refundido.

Las principales modificaciones se refieren a la cuantía de los ingresos percibidos por todos los miembros de la unidad familiar y, además, se incorporan unos límites máximos relativos a las cuantías de la base imponible del ahorro, a los rendimientos del capital inmobiliario obtenidos y a las rentas inmobiliarias imputadas en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, variables en función del tipo de beneficio fiscal.

Como consecuencia de ello, la redacción del artículo 4 bis introduce contradicciones e incongruencias en el articulado del citado Texto Refundido de las disposiciones dictadas por la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de tributos cedidos, ya que difieren los componentes de la unidad familiar, por un lado y por otro, entraría en contradicciones, pues los artículos 6.2.b), 7.a), 11.1, y 12 del texto refundido sí hacen distinción entre los límites aplicables en tributación conjunta y aquellos que son de aplicación en la modalidad de tributación individual.

También se establecen modificaciones en las reducciones en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones. En concreto, se modifica el artículo 22, apartado 2, en el caso de donación de dinero a descendientes para la adquisición de la primera vivienda habitual, limitándose el valor real de la vivienda adquirida, con especial atención a la condición de persona donataria discapacitada. Además, para evitar que se falsee artificialmente el precio de venta, con objeto de que esté comprendido en los límites de la deducción, inferior a 130.000 euros o 180.000 euros en el caso de personas con discapacidad, se tendrá en cuenta el valor real, con independencia del valor de venta. Este Consejo se reitera en la indefinición del concepto “valor real” que implica inseguridad jurídica e insuficiente garantía de correcta aplicación de la norma.

Para finalizar las disposiciones incluidas en este objetivo, se contemplan menores tipos impositivos y reducciones en la base imponible del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales onerosas.



Por último, se señala como **tercer objetivo** el establecimiento de medidas adicionales de control en la aplicación de los tributos; en concreto, unas modificaciones normativas para dar continuidad al Plan sobre prevención y control del fraude fiscal, cuyo periodo de vigencia finalizó el 31 de marzo de 2014, intensificando las medidas fijadas en el mismo que se materializan principalmente en un conjunto de nuevas obligaciones formales.

Todo ello queda definido en el capítulo segundo del título tercero del anteproyecto de ley, que incluye las medidas para luchar contra el fraude fiscal, introduciendo modificaciones en la normativa sobre tributos cedidos para reforzar los elementos de control que eviten eludir impuestos y que los contribuyentes se beneficien indebidamente de menores tipos o reducciones en la base imponible, fundamentalmente en el impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones y en la Tasa Fiscal sobre el Juego.

En este sentido, la ley introduce varios elementos nuevos de control que evitan la elusión de impuestos en las transmisiones de viviendas, aseguran la permanencia de empresas de reciente creación, incentivadas fiscalmente con menores tipos impositivos o con reducciones de la base imponible, y establecen nuevas obligaciones formales de suministro de información para un mejor control en los tributos autonómicos.

En el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, se combate el fraude relacionado con la donación de dinero de padres a hijos para la compra de vivienda habitual, en caso de posible encubrimiento en la transmisión de la vivienda del propio ascendiente. Así mismo se controla que no se trate de una mera operación especulativa, procediéndose rápidamente a la venta de la vivienda adquirida. Por ello, ahora se exige que el inmueble adquirido sea la vivienda habitual del donatario durante al menos tres años.

Por último, conviene destacar que para la mejor aplicación de la ley, se prevén dos líneas de actuación que faciliten el control del fraude; por una parte, la prestación de servicios de información y asistencia al contribuyente para minimizar los costes indirectos asociados y, por otra, facilitar el cumplimiento de la obligación de documentación mediante técnicas y medios informáticos o telemáticos.





Si bien este Consejo valora positivamente la necesidad de profundizar en la lucha contra el fraude fiscal, y el establecimiento de requisitos de acceso a los beneficios públicos que garanticen su reparto de modo más equitativo, es necesario poner de manifiesto las siguientes consideraciones en torno a la ley:

1.- Se estima que el contenido de la ley no se corresponde con su título genérico, ya que en sus líneas generales no incide en medidas especiales para evitar el fraude, sino que principalmente refuerza actuaciones encaminadas al menor gasto.

2.- No se considera claramente definido el concepto jurídico de beneficio público, ya que en algunos casos implica reducciones en las cargas fiscales del sujeto y en otros casos implica el disfrute de una subvención, una ayuda familiar o una beca. El anexo a la ley muestra la amplia casuística de aplicación.

3.- Los requisitos de capacidad económica son muy numerosos y muy restrictivos, en relación con el objeto que pretende el beneficio público. También se observa diversidad de criterios, aparentemente no justificada, en la fijación de los límites cuantitativos definitorios de la capacidad económica.

El endurecimiento de las condiciones en términos de renta para poder acogerse a ciertos beneficios públicos, hace dudar de la efectividad real de los mismos, lo que dejaría sin justificación a esta ley, al dejar sin cobertura a un número importante de familias que hasta ahora contaban con esos beneficios. Además, parecen ser excesivos los datos de renta y patrimonio requeridos si se contextualizan en el colectivo de potenciales beneficiarios.

4.- El impacto de su aplicación en términos de cargas administrativas está por determinar. Por su parte, el impacto económico directo recogido en la memoria económica de la ley asciende a 1,5 millones de euros, de conformidad con los datos procedentes de autoliquidaciones correspondientes al ejercicio 2012, impacto correspondiente a la pérdida de recaudación motivada por las modificaciones en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones con relación a las donaciones de dinero a descendientes para la adquisición de la primera vivienda habitual.

Además no podemos valorar el impacto económico, en términos de recaudación fiscal, y el impacto social, en términos de beneficiarios afectados, de





esta nueva ley, dado que la memoria económica no aporta información al respecto.

5.- Cabe recordar que las competencias de gestión de los impuestos de mayor relevancia recaudatoria quedan fuera del ámbito autonómico, con lo que las medidas de lucha contra el fraude fiscal quedan reducidas al control del cumplimiento de las obligaciones formales en operaciones societarias y en las obligaciones formales de personas empresarias dedicadas a la compraventa de objetos fabricados con metales preciosos, entre otros.

Con relación al cumplimiento de las obligaciones formales, parece conveniente destacar que la presentación telemática de las autoliquidaciones y otros datos requeridos, supone una presión fiscal indirecta excesiva.

## **IV. Observaciones al articulado**

En consonancia con lo referido en el apartado de observaciones generales, se proponen las siguientes modificaciones en el texto del articulado.

### **Artículo 1. Objeto y ámbito de la ley**

Consideramos adecuado suprimir del título de este artículo la palabra “*ámbito*” ya que en el texto del mismo no se hace ninguna alusión a este concepto.

### **Artículo 2. Requisitos de capacidad económica obligatorios para el acceso a los beneficios públicos**

Recomendamos incluir en la definición de unidad familiar a los discapacitados físicos severos, altamente dependientes pero no incapacitados, a efectos del acceso a los beneficios públicos de personas físicas.

### **Artículo 3. Indicadores de capacidad económica**

#### **Apartado 1**

Al igual que se hace con el concepto de renta, se considera necesario definir de manera explícita el concepto “*patrimonio neto*” o referirlo a lo que al respecto establezca el Impuesto sobre el Patrimonio.

### **Artículo 7. Modificación del Texto Refundido de las disposiciones dictadas por la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de tributos cedidos, aprobado por Decreto Legislativo 1/2009, de 1 de septiembre**

No se justifican los diferentes requisitos cuantitativos recogidos en los apartados 1 y 2 del artículo 4 bis como indicadores de la capacidad económica.

Se estima necesario diferenciar los requisitos de capacidad económica para la modalidad de ***tributación individual y la conjunta*** en el IRPF, estableciendo límites cuantitativos diferenciados.





Consejo Económico y Social

**Artículo 9. Modificación del Texto Refundido de las disposiciones dictadas por la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de tributos cedidos, aprobado por Decreto Legislativo 1/2009, de 1 de septiembre**

**Apartado 3**

En este apartado, por el que se modifica el apartado dos del artículo 22 del texto refundido citado, sería conveniente especificar cómo se determina el valor real de la vivienda habitual.



## V. Otras observaciones

En el apartado V de la exposición de motivos se detectan dos errores:

- *“La Ley consta de un Título Preliminar con dos artículos ...”*, cuando realmente solo consta de un único artículo.
- *“... un Título I ... que contiene seis artículos”*, cuando solamente consta de cinco, del artículo 2 al artículo 6.





## V. Conclusiones

En consecuencia, el Consejo Económico y Social de Andalucía considera que corresponde al Consejo de Gobierno atender las observaciones presentadas en este Dictamen, así como, en la medida que lo considere razonable, incorporarlas al proyecto de Ley de acceso a los beneficios públicos y de medidas contra el fraude fiscal.

Sevilla, 12 de enero de 2015

LA SECRETARIA GENERAL  
DEL CES DE ANDALUCÍA

VºBº

EL PRESIDENTE DEL CES DE  
ANDALUCÍA



Fdo. Ángel J. Gallego Morales



Fdo. Alicia de la Peña Aguilar