

**CONSEJO DE POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA  
DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS**

**MEMORIA DE ACTUACIONES**

**1999**

## **INDICE**

Necesidad de la Memoria

1. Grupo de Trabajo sobre transposición de la Directiva 96/43/CE
2. Grupo de Trabajo para la introducción del EURO.
3. Grupo de Trabajo para el estudio del futuro de los Impuestos Especiales

## *Necesidad de la Memoria*

El Reglamento de Régimen Interior del Consejo de Política Fiscal y Financiera establece en su artículo 11 que dicho Consejo elaborará una Memoria de las actividades llevadas a cabo durante el ejercicio inmediatamente anterior, que deberá ser aprobada por el Pleno del Consejo.

En consecuencia, se elabora la presente Memoria de Actuaciones del Consejo de Política Fiscal y Financiera correspondiente al año 1999.

## **1. GRUPO DE TRABAJO SOBRE TRANSPOSICIÓN DE LA DIRECTIVA 96/43/CE**

El Consejo de Política Fiscal y Financiera acordó en la Sesión Plenaria celebrada en Cádiz el 21 de enero de 1997, la creación de un Grupo de Trabajo, que debería elaborar y elevar al Pleno del mismo una propuesta para incorporar a nuestro ordenamiento las modificaciones introducidas por la Directiva 96/43/CE del Consejo, en relación con la financiación de las inspecciones y controles sanitarios de animales vivos y sobre ciertos productos de origen animal, y que una vez aprobada sirviese de marco de referencia para que cada Comunidad Autónoma pudiese llevar a cabo la referida incorporación dentro del marco de sus respectivas competencias.

En la Sesión Plenaria del Consejo que se celebró el 15 de septiembre de 1997 se aprobó el Modelo, elaborado por el citado Grupo de Trabajo, para llevar a cabo la mencionada incorporación, excepto por lo que se refiere a los productos pesqueros contemplados en la Directiva 96/43/CE, para los cuales se disponía de un plazo más amplio de adaptación que finalizaba el día 1 de julio de 1999.

El referido Grupo de Trabajo celebró una reunión el día 10 de febrero al objeto de examinar una propuesta para llevar a cabo la transposición de la Directiva 96/43/CE relativa a la financiación de las inspecciones y controles sanitarios de los mencionados productos pesqueros.

Dicha propuesta se concretaba fundamentalmente en la presentación de un Modelo de Proyecto de Ley de Tasas por Inspecciones y Controles Sanitarios de los productos pesqueros destinados al consumo humano elaborado por la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales.

En esencia el Modelo sigue las directrices de la Directiva 96/43/CE en todo lo relativo a la configuración material y formal de las mencionadas tasas, persiguiéndose con ello tres objetivos fundamentales:

- a) Garantizar una protección sanitaria uniforme del consumidor en cuanto a la salubridad de los productos pesqueros.
- b) Mantener la libre circulación de dichos productos dentro de la Unión Europea.
- c) Evitar distorsiones en la competencia de tales productos en el seno de unas reglas comunes de organización de los mercados.

Teniendo en cuenta además, que conforme a lo dispuesto en el número 2, del artículo 7º de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (L.O.F.C.A.), 8/1980, de 22 de septiembre, las tasas sanitarias que gravan la inspección y control sanitario de los productos pesqueros, excluida la sanidad exterior, tienen la

consideración de tributos propios de las Comunidades Autónomas, como consecuencia de las transferencias de servicios realizadas en virtud de lo previsto en los distintos Estatutos de Autonomía, la finalidad de este Modelo era la de dar cumplimiento al compromiso común de aplicar lo previsto para dicho sector en la mencionada Directiva en función de unos criterios homogéneos establecidos para todo el territorio nacional.

Dicho título competencial tiene su apoyo legal en el artículo 148.1.21ª de la Constitución el cual establece que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en materia de Sanidad e Higiene, mientras que el artículo 149.1.16ª de la misma, reserva al Estado la competencia exclusiva sobre la sanidad exterior, así como las bases y coordinación general de la Sanidad.

Para la articulación de la norma hay que tener en cuenta además que en la mencionada la Directiva 96/43/CE se establece como límite de referencia el total de los costes reales de la inspección, precepto que concuerda con lo dispuesto en el número 3 del artículo 7º de la L.O.F.C.A., así como en el número 2 del artículo 19 de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, en la redacción dada al mismo por la Ley 25/1998, de 13 de julio.

El Modelo de Proyecto de Ley de Tasas por Inspecciones y Controles Sanitarios de los productos pesqueros destinados al consumo humano, se articula en función de los elementos fundamentales de los tributos, objeto, hecho imponible, sujeto pasivo, responsables, devengo, cuota tributaria y reglas de acumulación de cuotas, liquidación, ingreso, exenciones, bonificaciones, infracciones y sanciones tributarias.

En cuanto al objeto de la tasa, se distingue entre producción, desembarco y primera puesta en el mercado, preparación y transformación, y congelación, embalaje y almacenamiento de los productos pesqueros.

En relación con el hecho imponible, las actividades de inspección y control llevadas a cabo por la Administración de cada Comunidad Autónoma se clasifican en generales, o de verificación de que los productos, barcos y establecimientos en general respetan las condiciones de salubridad e higiene establecidas por la Directiva 91/43/CEE, y especiales, o de análisis de carácter químico o biológico.

El hecho imponible se entenderá realizado en la Comunidad Autónoma en que radique el puerto de desembarque, el establecimiento en que se lleve a cabo la primera venta o se realice la preparación o transformación, la instalación frigorífica donde se proceda a la congelación o embalaje, y el local en donde tenga lugar el almacenamiento de los productos pesqueros.

Por lo que respecta a los sujetos pasivos, se distingue entre los armadores o representantes de los buques cuando la tasa se perciba en el momento del desembarque, los titulares de los establecimientos en que se efectúe la primera venta, los responsables de las vendedurías de los mercados mayoristas y lonjas de contratación, y los titulares de los establecimientos en que se realicen las operaciones de preparación, transformación, congelación, embalaje o almacenamiento de los productos pesqueros.

Los sujetos deberán repercutir, cargando su importe en factura, la tasa sobre el primer comprador, o sobre la persona física o jurídica por cuenta de la cual se hayan llevado a cabo las operaciones de preparación, transformación, congelación, embalaje o almacenamiento.

Las distintas tasas se devengarán en el momento en que se lleven a cabo las actividades de inspección y control sanitario de los productos pesqueros.

En cuanto a las cuotas tributarias, su cuantía queda fijada y alcanza desde un euro por Tm. para las inspecciones y controles de la producción, desembarco y primera puesta en el mercado, hasta 0,25 euros por Tm. cuando se realicen únicamente inspecciones y controles de las operaciones de almacenamiento.

Por lo que se refiere a las reglas relativas a la acumulación de cuotas, se establece que la percepción de la tasa correspondiente al control de producción, desembarco y primera puesta en el mercado, no impedirá que se perciba asimismo la tasa relativa al control de preparación y transformación cuando éstas se lleven a cabo posteriormente en establecimiento destinado al efecto.

No obstante, se podrá percibir, de una sola vez y en un solo lugar, una tasa global que incluya los importes de las dos anteriores en el ámbito de una determinada Comunidad Autónoma.

Por otra parte, se especifica que cuando las tasas percibidas por los controles de producción, desembarco y primera puesta en el mercado, así como por los controles de preparación y transformación de productos pesqueros, cubran la totalidad de los gastos de inspección, debido al hecho de que los locales en que se realicen aquéllas permitan a los técnicos facultativos llevar a cabo controles de las operaciones de congelación, embalaje, y almacenamiento, sin un incremento apreciable del tiempo que normalmente sería preciso dedicar, por sí solo, a las operaciones citadas en primer lugar, no se percibirá la tasa correspondiente al control de las operaciones de congelación, embalaje y almacenamiento.

Una vez recogidas las sugerencias y observaciones presentadas en la mencionada reunión del Grupo de Trabajo de 10 de febrero de 1999, o mediante comunicación posterior, por los representantes de las distintas Comunidades Autónomas, así como del Ministerio de Sanidad y Consumo y de la Dirección General de Tributos, se elaboró un documento definitivo que fue remitido a los Sres. Consejeros de Economía y Hacienda de las respectivas Comunidades Autónomas.

Dicho documento está previsto elevarlo a la próxima sesión plenaria del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

## **2. GRUPO DE TRABAJO PARA LA INTRODUCCIÓN DEL EURO**

Este Grupo de Trabajo, creado en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera en sesión celebrada el 21 de enero de 1997, celebró durante el año 1999 una reunión el día 23 de febrero.

En dicha reunión se prosiguió analizando las consecuencias que para las distintas Administraciones Públicas va a suponer la implantación del euro como moneda única en el ámbito de la Unión Económica Europea, tomando en especial consideración el hecho de que a partir del 1 de enero de 1999 se ha entrado en pleno periodo transitorio que se prologará hasta la definitiva implantación de la referida moneda única.

En concreto, el análisis se centró sobre los aspectos siguientes:

1. Conclusiones de la IV Comisión Interministerial celebrada el 3 de diciembre de 1998.
2. Legislación complementaria a la Ley de introducción del euro.
  - Estatal
  - Autonómica.
3. Presentación del “Código de buenas prácticas entre comerciantes y usuarios”.- Comisión Especial Observatorio Consumo/Empresas.
4. Formación:
  - Acciones durante 1999.
  - Entrega de documentación.
  - Presentación y entrega del CD-ROM.
5. Campaña Institucional.

### **3. GRUPO DE TRABAJO PARA EL ESTUDIO DEL FUTURO DE LOS IMPUESTOS ESPECIALES.**

En la reunión del Consejo de Política Fiscal y Financiera celebrada en Cádiz el 21 de enero de 1997, se aprobó la creación de un Grupo de Trabajo para el estudio del futuro de los Impuestos Especiales y su posible aplicación a la financiación autonómica.

Dicho Grupo de Trabajo celebró una primera reunión el 15 de abril de 1997, en la que los asistentes a la misma expusieron sus propuestas en relación con esta materia y manifestaron su punto de vista sobre las diferentes propuestas alternativas en función de los distintos Impuestos Especiales a que aquellas hacían referencia.

En el presente ejercicio de 1999, el referido Grupo de Trabajo celebró una segunda reunión el día 22 de diciembre, con el propósito de proseguir y avanzar en el análisis de los distintos aspectos que se van planteando en torno a la consideración de los Impuestos Especiales como posible fuente de financiación autonómica y la diferente problemática, tanto legal como de integración en un Sistema Común de financiación, que dicho planteamiento conlleva.

En concreto, en la citada reunión el Subdirector General de Gestión e Intervención de Impuestos Especiales del Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales de la Agencia Tributaria, lleva a cabo un análisis sobre las posibles distorsiones comparativas a que pudiera dar lugar la cesión de los Impuestos Especiales, dada su naturaleza de tributos de fase única, los criterios de su recaudación en función del devengo y no del consumo, las exigencias de armonización comunitaria a que se ven sometidos tales impuestos, con sus secuelas de reducida capacidad normativa para las Comunidades Autónomas a los que les sean cedidos, el principio de gravamen en el país de destino, la existencia un régimen suspensivo especial, la falta de un definido y unitario criterio territorial de recaudación, así como la necesidad de un control integrado tanto en gestión como en inspección e intervención, características que afectan a todos los impuestos Especiales con excepción del Impuesto Especial sobre determinados medios de Transporte.

En definitiva, señala como características a destacar en dichos impuestos, a efectos de su posible cesión, los siguientes:

1. Que se trata de impuestos que no gravan los productos en una fase minorista.
2. Que la normativa actual exige que el devengo se produzca por criterios de salida de establecimiento, pero no por criterio de consumo. Esto tiene una incidencia extraordinaria a la hora de configurar los datos de consumo, por cuanto estos datos no son obtenidos de información tributaria, sino de otras fuentes.

3. Destacar la conveniencia y necesidad, por las propias características estructurales de los Impuestos Especiales, de tener que realizarse una gestión integral de los mismos.

El Subdirector General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas, que presidía la reunión, presenta a continuación un esquema y un calendario de trabajo, y solicita de las Comunidades Autónomas que se pronuncien por escrito sobre los siguientes extremos:

- Sobre las prioridades que cada Comunidad Autónoma tiene respecto de la cesión del rendimiento de los distintos Impuestos Especiales.
- Criterios de territorialización de cada Impuesto, en el sentido de considerar la territorialización del consumo en general, el consumo de residentes, el consumo interior cualquiera que sea el consumidor etc.

En relación con ambos criterios, señalar también que la hipótesis de trabajo actual o el escenario de este análisis en principio es que la previsión es de cesión del rendimiento del Impuesto exclusivamente sin atribución de capacidad normativa ni de las funciones de gestión, sin perjuicio de que esta sea simplemente una hipótesis primera de avance del Grupo de Trabajo.

Por lo que respecta al calendario, propone que la Secretaria del Consejo de Política Fiscal y Financiera remita a las Comunidades Autónomas información sobre la recaudación de los Impuestos Especiales en el territorio de cada una de ellas, según criterios de gestión. Posteriormente, las Comunidades Autónomas remitirían en un plazo de quince o veinte días sus propuestas en relación con las referidas materias, y acto seguido se convocaría una reunión del Grupo de Trabajo al que se elevaría un informe elaborado en relación con dichas propuestas, así como sobre la fiabilidad de las distintas fuentes estadísticas disponibles y que se estimen más idóneas para abordar la territorialización de los Impuestos Especiales.

Abierto un turno de intervenciones, la representante de la Comunidad Autónoma de Andalucía hace entrega de un escrito en el que se recoge la *"Propuesta de Andalucía de Cesión y Participación en los Impuestos Especiales"*.

Este documento se incorpora a la presente Memoria como Anexo I

El representante de la Región de Murcia, señala en primer lugar que la posición que ahora manifiesta posee un carácter provisional, supeditada a la propuesta definitiva en función del acuerdo final sobre financiación autonómica que se alcance para el quinquenio 2002-2007.

En concreto manifiesta que el Impuesto sobre Determinados Medios de Transporte, el Impuesto sobre Primas de Seguros y el Impuesto sobre la Electricidad, son susceptibles de una cesión plena, sin ningún tipo de restricciones, incluyendo la capacidad normativa. En un análisis posterior, debería estudiarse la participación y el reparto de las cuotas devengadas por los Impuestos Especiales sobre la Cerveza, sobre

el Vino y Bebidas Fermentadas, sobre el Alcohol y Bebidas Derivadas, sobre Hidrocarburos y sobre Labores de Tabaco.

En cuanto a los criterios de distribución que se han propuesto, rechaza de plano el criterio de la recaudación. A su juicio, considera más adecuados y equitativos los criterios de devengo y de consumo, y éste sería plenamente aceptable una vez que se disponga de fuentes estadísticas fiables, puesto que el criterio de devengo se enfrenta al obstáculo del escaso número de establecimientos radicados en la Región de Murcia en que se pueda producir el devengo de los referidos Impuestos Especiales.

El representante de la Comunidad Autónoma de Aragón desea dejar constancia, como consideración previa, que estima poco procedente que transcurra tanto tiempo entre una reunión y la siguiente, tanto del Grupo de Trabajo para el estudio del futuro de los Impuestos Especiales, como del Consejo de Política Fiscal y Financiera, convocatoria que habiendo sido solicitada por parte de su Comunidad Autónoma para la aplicación del artículo 48 del Estatuto de Autonomía para Aragón, no ha recibido ninguna contestación al respecto.

Interpreta el planteamiento de la posible cesión de los Impuestos Especiales, como incluido en el marco de financiación que se apruebe para el próximo quinquenio. Manifiesta que, en cualquier caso, no pueden ser objeto de cesión dichos Impuestos Especiales al margen de una consideración interna y global con otras fuentes impositivas de financiación.

Por otra parte, estima que los Impuestos Especiales poseen características similares al IVA, en cuanto a las razones que en uno y otro caso asistan para proceder a una posible y común cesión, y no tratar un supuesto con independencia del otro.

Considera que los Impuestos Especiales de fabricación podrían ser objeto de una participación territorializada, y que el criterio más adecuado para concretar esa territorialización ha de ser el del consumo.

En cuanto a los impuestos que se aplican en fase minorista, es decir, el Impuesto sobre Determinados Medios de Transporte, el Impuesto sobre Primas de Seguros y el Impuesto sobre la Electricidad, entiende que son susceptibles de cesión con plena capacidad normativa, incluyendo además la gestión y los medios para llevarla a cabo.

Estima el calendario propuesto como razonable, siempre que antes del día 20 de enero se remita la información estadística necesaria.

Apunta, finalmente, la situación de incertidumbre que puede ocasionar la finalización de la legislatura y la convocatoria de elecciones.

El representante de la Comunidad Autónoma de Castilla la Mancha, quiere que conste su protesta formal por el incumplimiento, por parte del Grupo de Trabajo, del mandato recibido del Consejo de Política Fiscal y Financiera, tanto por lo que se refiere a los plazos señalados como a la metodología propuesta, todo ello enmarcado por el incumplimiento que el propio Consejo está llevando a cabo del mandato legal,

llegándose al extremo de que se hayan aprobado los Presupuestos Generales del Estado sin que las Comunidades Autónomas hayan tenido ocasión de conocerlos y debatirlos en el Seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Por lo que se refiere a la cesión de Impuestos Especiales, manifiesta que ellos entienden que su consideración y tratamiento es inseparable de la financiación autonómica general, al margen de los aspectos técnicos de tal cesión. De ahí, afirma, que todos los juicios que emita han de verse matizados y condicionados por la no aceptación por parte de Castilla La Mancha del vigente sistema de financiación para el quinquenio 1997-2001.

Desde esta perspectiva, se muestra partidario de dicha cesión, pero integrando una denominada “cesta” de impuestos que se cedieran a las Comunidades Autónomas, de tal manera que el equilibrio general entre Impuestos directos e indirectos propiciara unos “ratios” de evolución del sistema de financiación acordes con las necesidades de cada Comunidad Autónoma, a fin de conseguir un suficiente grado de estabilidad.

Dentro de este contexto general, parece que el Impuesto sobre Determinados Medios de Transporte conlleva menos dificultades que otros para ser objeto de cesión dadas las dificultades técnicas que entraña distribuir este tipo de impuestos por territorios. Por eso, cree que es imprescindible actuar con rigor y seriedad a fin de no recaer en los errores de cálculo que supuso la cesión del IRPF.

Desde esta exigencia de seriedad y rigor, solicita un informe detallado sobre la evolución de los Impuestos Especiales y las posibilidades de cesión o de participación utilizando distintos índices de consumo. Así, afirma que existen estadísticas de ventas de tabaco por estancos, así como de la gasolina expendida por las gasolineras, pero que no son facilitadas a las Comunidades Autónomas. Carece de información similar en relación con el Impuesto sobre la Electricidad y el Impuesto sobre Primas de Seguros.

Pide un esfuerzo a la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales para que transmita a la Agencia Tributaria la solicitud sobre la necesidad de proceder a un estudio pormenorizado de la evolución de la recaudación en materia de Impuestos Especiales, al menos en un plazo de cinco años, sobre las distintas posibilidades de aplicar criterios de consumo para territorializar dichos impuestos, con una proyección a cinco años vista sobre la posible evolución futura de tales impuestos.

En definitiva, el sí o no de Castilla La Mancha a la cesión de los Impuestos Especiales se hace depender del conocimiento de todos esos factores y criterios antes señalados.

Como epílogo, hay que señalar, que de acuerdo con lo convenido en la mencionada reunión de 22 diciembre de 1999, a finales de enero de 2000 se remitió a las distintas Comunidades Autónomas la información sobre recaudación territorializada de los Impuestos Especiales, elaborada por el Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales de la Agencia Tributaria.

Este documento se incorpora a la presente Memoria como Anexo II.