



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 2 / 1 9 8 8

La Laguna, a 28 de abril de 1988.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias sobre el *Anteproyecto de Ley de modificación parcial de la Ley autonómica 5/1986 (EXP. 2/1988 APL)**.

F U N D A M E N T O S

I

El objeto de este Dictamen, solicitado con carácter preceptivo por la Presidencia del Gobierno autónomo, en aplicación de lo dispuesto en los arts. 3.1 y 10.3 de la Ley autonómica 4/1984, de 6 de julio, del Consejo Consultivo, será analizar la adecuación a la Constitución (CE), al Estatuto de Autonomía (EACan) y al resto del Ordenamiento jurídico que le fuere de aplicación -en particular, la Ley orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) y la Ley 30/1972, de 22 de julio, del régimen económico-fiscal de Canarias (LREF), así como la Ley 45/1985, de 23 de diciembre, general tributaria (LGT), la Ley 11/1977, de 4 de enero, general presupuestaria (LGP) y la Ley autonómica 7/1984, de 11 de diciembre, de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma- del Anteproyecto de Ley por el que se pretende modificar el art. 10 de la Ley autonómica 5/1986, de 28 de julio, del Impuesto especial de la Comunidad Autónoma (CAC) sobre combustibles derivados del petróleo.

Al respecto, ha de hacerse notar que, pese a la errónea cita legal que aparece en el escrito de solicitud del dictamen, es ciertamente preceptiva tal solicitud, de acuerdo con lo preceptuado en el apartado i) del número 3 del art. 10 de la Ley 4/1984, según la interpretación que del mismo ha efectuado este Organismo, especialmente en su Dictamen 11/1987. Y, asimismo, que el Consejo ha tenido

* **PONENTE:** Sr. García Luengo.

ocasión de expresar su opinión sobre materia de naturaleza fiscal varias veces. Unas, al haber dictaminado asuntos relacionados con el concepto, ámbito, modificación y garantías del REF (cfr. Dictámenes 5 y 6 de 1986 y 11/1987). Otras, al dictaminar, precisamente, tanto el Anteproyecto de la Ley que se desea reformar (cfr. Dictamen 13/1986), como el de la primera revisión legislativa de dicha Ley (cfr. Dictamen 7/1987).

Obviamente, el parecer del Consejo explicitado en los dictámenes antes indicados servirá de guía y presupuesto en el análisis técnico-jurídico (cfr. art. 3.2, Ley 4/1984) del supuesto que ahora nos ocupa, que se refiere a una concreta exención impositiva que se quiere añadir a las actualmente prevenidas en el art. 10, Ley 5/1986.

II

No obstante, antes de entrar a estudiar el asunto de referencia, entiende el Consejo que es conveniente reiterar la advertencia, ya expresada por el mismo anteriormente, tanto en la Memoria anual de actividades de este Organismo correspondiente al período 1986-1987 como en el ya citado Dictamen 11/1987, de que, en puridad, el objeto de dictamen preceptivo del Consejo en materia normativa primaria han de ser los Proyectos o Proposiciones de Ley que se sometan al Parlamento autónomo, pese a lo aparentemente dispuesto en el art. 10.3 de la Ley 4/1984.

Y ello, porque así se preceptúa en los arts. 43, EACan, y 1.1, Ley 4/1984 de modo expreso y, por demás, congruentemente con la finalidad estatutaria y legal de la actividad consultiva y con la funcionalidad técnica de este Organismo -la observancia del Ordenamiento jurídico, en general, a través de la realización de un control previo y no vinculante de estatutoriedad en relación con los actos proyectados por las instancias competentes al respecto que, de estar dirigidos al establecimiento de leyes, interesa conocer fundamentalmente al Parlamento-, así como con su naturaleza institucional -Organismo de reconocimiento estatutario y autonomía orgánico-funcional-, extremos estos ordenados en la Ley del Consejo y desarrollados, con respeto a los principios de ésta, en el Reglamento del mismo; Ley y Reglamento que tienen carácter específico e institucional en virtud de su inmediata relación con el mandato estatutario referido (cfr. Dictamen 10/1986).

Por consiguiente, sin perjuicio de la conveniencia, en aras de la seguridad jurídica y de la eficacia de la función consultiva de este Organismo, de que fuese modificada la actual redacción inicial del nº 3 del art. 10 de la Ley 4/1984, sustituyéndose la expresión "Anteproyectos" por el término "Proyectos", lo cierto es que, en todo caso, tal precepto ha de ser interpretado, por el momento y para salvar su estatutoriedad y su coherencia con el resto de la norma legal en que se integra, en sentido amplio, de modo que se entienda que será preceptivo el Dictamen previo del Consejo tanto sobre Anteproyectos como sobre Proyectos relativos a las materias que se reseñan a continuación, sin que el hecho de que se hubiese dictaminado un determinado Anteproyecto exima del deber de que se dictamine su correspondiente Proyecto, cabiendo a este respecto el ejercicio de la facultad prevenida en el art. 11.2, Ley 4/1984, en el supuesto, claro está, de que el segundo no sea coincidente con el primero.

Estima el Consejo que, de lo contrario, no sólo se estaría desconociendo un precepto estatutario, con riesgo de desvirtuar los principios orgánico-funcionales, recogidos en la Ley 4/1984, que ordenan la actividad del mismo, sino que, además, se pudiera dificultar el cumplimiento adecuado de su fin de velar por el cumplimiento de la Constitución, el Estatuto y el resto del Ordenamiento en tiempo oportuno.

III

1. Desde una perspectiva jurídico-constitucional y jurídico-fiscal, podría parecer que no existen problemas de adecuación al Ordenamiento en el Proyecto de Ley que se dictamina, puesto que, en principio, se respetan por la regulación propuesta, en sí misma considerada, las normas constitucionales (cfr. arts. 31, 133, 156 y 157, CE), estatutarias (cfr. arts. 44, 48 y 50, EACan, así como su art. 45, en los términos explicitados por este Consejo en sus Dictámenes 5 y 6 de 1986) y legales (cfr. arts. 1, 2, 4, 6, 9 y 17, disposición adicional cuarta, LOFCA, Ley 45/1985 y Ley 30/1972, igualmente de acuerdo con lo señalado por este Organismo en sus Dictámenes en esta materia, en particular en los 13/1986 y 7/1987) que son inmediatamente aplicables.

En este sentido, siendo competente el legislador autonómico para establecer normas de la naturaleza de la aquí analizada y respetando ésta, contemplada

aisladamente, los límites prevenidos a la actividad normativa de aquel, cabe añadir que, concretamente, es correcta la utilización de la figura de la exención tributaria, legalmente dispuesta y especificada, para alcanzar el fin propuesto, aunque se advierta que no es la única que el Ordenamiento pone a disposición del legislador a este respecto, máxime considerándose que se está tratando de facilitar la prestación de un servicio público y, además, en unas particulares condiciones, como se indica en la propia Exposición de Motivos del Proyecto dictaminado.

Sin embargo, no puede dejarse de señalar la circunstancia de que, en el supuesto de que existieran en Canarias empresas que no fuesen calificables de públicas, o incluibles en el sector económico-público, según la legislación aplicable, pero que estuviesen dedicadas a la producción de energía eléctrica con idéntico fin que las públicas, el Ordenamiento (cfr. arts. 14 y 31, CE) exigiría que aquellas tuviesen igual trato fiscal que éstas. De manera que, si se pretendiese asimismo la extensión de tal beneficio a las empresas privadas cuya producción fuera la misma, o bien, estando en juego el interés general, matizar a lo sumo dicha equiparación, diferenciando entre las primeras, que prestan el servicio ordinariamente y estarían no sujetas al impuesto, y las segundas, que eventualmente pudieran prestarlo y estarían exentas del gravamen en tanto que lo hicieran.

En todo caso, considera el Consejo oportuno recordar lo explicitado por el mismo en su Dictamen 7/1987:

"En efecto, las exenciones, que se prevén explícitamente en la propia norma reguladora del impuesto, se refieren a ciertos supuestos de hecho incluidos en el ámbito de aplicación del tributo -operaciones o actividades sujetas, en principio, a éste-, pero que el legislador que lo establece exceptúa del gravamen, eximiendo del pago de la obligación de tributar a quienes lo hacen, por razones de diverso tipo, aunque siempre debiendo procurar no violentar con esta excepción los principios constitucionales de "justicia tributaria" (cfr. art. 31, CE)".

"Y, concretamente, los expedientes de no sujeción (determinándose los casos que no están comprendidos en la norma delimitadora del hecho imponible) y de exención (expresándose los supuestos incluidos en el hecho imponible que, pese a ello, no resultan gravados por considerarse no idóneos para generar la deuda tributaria) permiten fijar con mayor precisión los

límites o efectos del gravamen, por lo que las normas de imposición, de exención y de no sujeción constituyen un todo orgánico propio de cada figura impositiva".

"Así, del mismo modo que en la citada Ley autonómica se indican (...), es perfectamente adecuado que se establezcan también los supuestos de exención, es decir, los hechos que, en opinión del legislador autonómico, se eximen del deber de tributar, a pesar de su subsunción en el hecho imponible por él mismo delimitado".

"Si el legislador autónomo es competente para establecer un impuesto como el de referencia en la CAC, con sus elementos configuradores incluidos, es claro que, respetando los mismos límites que ha de observar en el establecimiento, puede modificar, mediante otro instrumento legal, la Ley correspondiente y, en especial, aumentar o disminuir los supuestos inicialmente previstos de no sujeción o de exención (...)", atemperándose, es obvio, a los principios básicos del Derecho tributario general (arts. 31.1 y 3 y 133, CE) y autonómico (arts. 50 y 58, EACan)".

2. Por otra parte, como se indica en los Informes del Jefe de los Servicios Jurídicos del Gobierno autónomo y del Interventor General de éste, en el expediente que, preceptivamente, ha de instruirse para efectuar una actuación como la proyectada debe incluirse una Memoria, emitida por el responsable del Departamento concernido (en este contexto, el Consejero de Hacienda), razonándose la finalidad y las consecuencias cifradas del beneficio fiscal a establecer (cfr. art. 14, LGT). Sin embargo, en este caso, en el correspondiente expediente tan sólo figura un Informe del Director General de Tributos, Tesoro y Política financiera que, al parecer, pretende hacer las veces de tal Memoria, pero ello -que no se justifica, ni siquiera se advierte- no se adecua plenamente al mandato legal citado, además de que dicho Informe resulta un tanto contradictorio en su conclusión respecto al del Director General de Presupuestos y Gasto Público que asimismo figura en el expediente.

3. En cualquier caso, aun siendo competente el Gobierno para presentar al Parlamento un Proyecto de la índole del dictaminado, y pese a ser cierto que el problema financiero que generaría el establecimiento de la exención propuesta no sería excesivo, dado el relativamente pequeño monto de la cantidad que se prevé

deje de ingresarse por ese motivo en la Hacienda canaria, no es menos cierto que, en dicho Proyecto o, al menos en la documentación que ha de acompañarlo y ser remitida con él a la Cámara Legislativa autonómica, debiera incluirse una previsión del modo en que se ajustará el Presupuesto vigente que aquella aprobó en su día y que, obviamente, va a quedar afectado, al suponer el indicado establecimiento una disminución de los ingresos contemplados en él.

Y ello, no sólo para evitar problemas reales que podrían surgir por el desequilibrio financiero así producido, sino porque el interés general a procurar por los poderes públicos parece demandar que se conozca cuál va a ser la situación de la previsión de gastos actualmente operativa en la CAC tras realizarse la alteración fiscal en cuestión y porque, jurídico-presupuestariamente, ha de respetarse el principio de equilibrio, que preside la normativa sobre esta materia y exige -cerrando toda eventual desviación del fin perseguido por la regulación que ordena la elaboración y aprobación de los Presupuestos- que se efectúe el ajuste que sea preciso cuando se pretendan introducir variaciones en los ingresos y/o en los gastos presupuestados (cfr. LGP y arts. 16 y 30, Ley autonómica 7/1984). Máxime cuando, como sucede en este supuesto, no existe afectación legal de los ingresos a disminuir y, en consecuencia, se desconoce de antemano cuál será el concreto efecto financiero o sobre ciertos gastos que tendrá la disminución. Por demás, es de advertir que en la línea de la precedente observación se inserta la del Director General de Presupuestos y Gasto Público (vid. Informe citado, último punto) y, de algún modo, la del Director General de Tributos, Tesoro y Política financiera (vid. la conclusión de su Informe).

En fin, conviene igualmente recordar lo que, en su Sentencia 27/1981 -recogida por este Consejo en el punto 2 del Fundamento IV de su Dictamen 23/1987-, afirma el Tribunal Constitucional respecto a la posible arbitrariedad en la actuación del Poder legislativo, así como el deber genérico de éste de garantizar la seguridad jurídica en relación con la normativa que emanare, incluida la fiscal y la presupuestaria, naturalmente.

4. Por último, cabe señalar que, sin perjuicio de lo explicitado en los anteriores apartados de este Fundamento, no existen inconvenientes constitucionales, estatutarios o legales para que, de estimarse oportuno, se previese la retroactividad de la regulación proyectada, toda vez que ello respetaría lo preceptuado en el art.

9.2, CE, no sólo porque aquella no tiene carácter sancionador, y mucho menos implica la imposición de una sanción no favorable o restrictiva de derechos individuales, sino porque, antes al contrario, su aplicación genera un beneficio para determinadas personas sometidas, legítimamente por supuesto, a un cierto gravamen. No obstante, tal retroacción de la exención en cuestión habría de implementarse respetando el principio de igualdad, en este caso tributaria, y previéndose los ajustes presupuestarios pertinentes.

C O N C L U S I Ó N

1. El presente Dictamen, emitido sobre el Anteproyecto de Ley de referencia, tiene, a la luz del Estatuto y de la Ley autonómica 4/1984, el efecto limitado y condicionado expresado razonadamente en su Fundamento II.

2. Salvadas las observaciones explicitadas en los puntos 1, 2 y 3 del Fundamento III, se estima adecuada a Derecho la normativa propuesta.