



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 6 / 1990

La Laguna, a 5 de julio de 1990.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias sobre el *Proyecto de Decreto por el que se modifican las tarifas del impuesto especial de la Comunidad Autónoma sobre combustibles derivados del petróleo (EXP. 6/1990 PD)**.

FUNDAMENTOS

I

Expresa el presente dictamen el parecer de este Organismo sobre la adecuación al Ordenamiento jurídico, estatal y autonómico, del "Proyecto de Decreto por el que se modifican los tipos de gravamen de las gasolinas y gasoil incluidas en la partida 27.10 del, arancel integrado de aplicación (TARIC), del impuesto especial de la Comunidad Autónoma de Canarias sobre combustibles derivados del petróleo". Dicho dictamen, preceptivamente exigido por la disposición adicional primera de la Ley 5/1986, de 28 de julio, por la que se crea y ordena el referido impuesto, ha sido solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias, órgano legitimado al efecto, según resulta de los arts. 11.1 de la Ley 4/1984, del Consejo Consultivo y 9 y 48 de su Reglamento, aprobado por el Decreto 464, de 14 de noviembre de 1985.

La competencia del Consejo para conocer con carácter preceptivo, del asunto sobre el que se recaba su parecer se fundamenta en lo que se previene en la mencionada disposición adicional primera de la Ley 5/1986 para los supuestos de modificación por el Gobierno de las tarifas del referido impuesto, concordante por lo demás con la previsión del art. 10.7 de la citada Ley 4/1984.

* **PONENTE:** Sr. Trujillo Fernández.

El juicio que este Consejo debe emitir sobre la adecuación al Ordenamiento - Constitución, Estatuto de Autonomía y restantes normas, estatales o autonómicas, que resultaron de aplicación- se ha formado a partir del análisis de la competencia del Gobierno autónomo para acordar las modificaciones tributarias que se proyectan y la consiguiente idoneidad del instrumento normativo en el que se insertan. En conexión con ello, se ha analizado asimismo la concurrencia de los presupuestos fácticos que habilitan al Gobierno para el ejercicio de dicha competencia así como el encuadre de los nuevos tipos dentro de los límites previstos al efecto.

Debe recordarse que este Consejo se ha pronunciado en anteriores ocasiones sobre diferentes cuestiones, generales o particulares, atinentes a este impuesto autonómico (cfr. DCC 5, 6 y 13/1986, 7/1987 y 4/1988). Resulta por ello congruente remitirnos a los dictámenes de referencia, en cuanto pueda resultar complementario o aclaratorio de lo que específicamente se expresa respecto del Proyecto de Decreto que ahora se dictamina.

II

La Ley autonómica habilita expresamente al Gobierno de Canarias para “modificar los tipos impositivos aplicables por productos”, estableciendo al efecto dos condicionamientos a los que habrá de ajustarse aquél, (cfr. Ley autonómica 5/1986, disposición adicional primera). De una parte, se prescribe que el incremento o la disminución de dichos tipos no podrá exceder del 30% de la tarifa (la que esté en vigor, debe entenderse, en el momento de procederse a su modificación). De otra, que este ajuste ha de acordarse “en función de correlativos de (sic) disminución o incremento del precio del crudo del petróleo importado” en Canarias.

En relación con esta habilitación, han de despejarse ante todo las dudas que pudieran surgir respecto de su validez habida cuenta de lo que prescriben sobre el particular el Estatuto de Autonomía y la Ley 7/1984, de 11 de diciembre, de la Hacienda Pública de la CAC. Conforme al primero, “el establecimiento y la modificación” de los tributos propios de la CAC habrá de regularse “necesariamente mediante Ley del Parlamento de Canarias” [art. 58.a), EACan]. Reserva de Ley que a su vez confirma, como no podría ser menos, la referida Ley autonómica al exigir Ley del Parlamento de Canarias, para la regulación del “establecimiento, modificación o supresión” de los impuestos autonómicos propios, así como “de los elementos directamente determinantes de la cuantía de la deuda tributaria” (art. 10.b).

A la vista de estos preceptos, pudiera, en principio, dudarse razonablemente de la estatutoriedad de la disposición adicional primera de la citada Ley 5/1986 en la que se fundamenta la validez del Decreto que se proyecta. Ha de entenderse no obstante que las operaciones de modificación "de sus propios tributos" y de modificación "de los tipos impositivos" no son jurídicamente equivalentes: en el primer caso se afecta a la esencia del impuesto en cuestión mientras que en el segundo sólo se alteran aspectos cuantitativos del mismo. Abunda en esta interpretación los condicionamientos, limitaciones y controles a los que se somete la indicada autorización al Gobierno, así como su congruencia con el precepto que se contiene en el art. 12 de la Ley General Tributaria -norma en la que, manifiestamente, parece estar inspirada la referida disposición transitoria- a cuyo tenor el Gobierno del Estado "con carácter general, y dentro de los límites o condiciones señalados en cada caso por la Ley, podrá aumentar o disminuir los tipos impositivos o suprimir incluso el gravamen: a) cuando recaigan sobre las importaciones o exportaciones de productos, mercancías o bienes en general (...)".

Las dudas que pudiera suscitar la aparente incongruencia de la cláusula de apoderamiento del Gobierno con la prescripción de la Ley 7/1984 de la Hacienda pública de la CAC relativa a la obligación de regular por Ley "los elementos directamente determinantes de la cuantía de la deuda tributaria" (art. 10.b), quedan disipados si se tiene en cuenta que, como se desprende del art. 58, en relación con el 55, de la referida Ley tributaria estatal, no todos los elementos que configuran la deuda tributaria han de definirse necesariamente por Ley; y que, a mayor abundamiento, no debe olvidarse que es la propia Ley estatal citada la que, como excepción a lo que la misma prescribe en su art. 10 -en el que se señalan las materias que quedan reservadas a la Ley- establece el precepto de su art. 12 del que, puede decirse, trae su causa la disposición adicional primera de la Ley autonómica 5/1986.

III

El apoderamiento del Gobierno por virtud de la cláusula de la disposición adicional primera de la citada Ley 5/1986 no es incondicionado, al vincularse por el legislador a la concurrencia de un presupuesto fáctico determinado, ni las facultades que atribuye son ilimitadas, puesto que su ejercicio ha de ajustarse a ciertos límites

cuantitativos y, además, ser congruente con las fluctuaciones de los precios en el mercado internacional. A lo que se debe añadir el deber de sometimiento de las medidas adoptadas al control político *ad hoc* del Parlamento autónomo.

El examen, pues, de la legalidad del Decreto que se proyecta debe determinar si el mismo cumple o no, a juicio del Consejo, con todas y cada una de estas exigencias.

-- Ante todo, se debe comprobar la concurrencia del presupuesto fáctico del que el legislativo ha hecho depender de la habilitación al Gobierno para producir la modificación impositiva que se propone. En este sentido, se ha de señalar que, según resulta del Informe-propuesta de la Consejería de Industria y Energía obrante en el expediente dictaminado, "en el momento actual, con la cotización del dólar y el precio del crudo de petróleo a la baja, el saldo de la cuenta de compensación disminuye a razón de unos 300 millones de pesetas al mes". Por otra parte a la vista del propósito del Gobierno Central de liberalizar los precios de estos combustibles, es preciso "evitar los problemas que se derivarían de tener que restituir el saldo remanente en el momento de la liberalización". Por estas razones, se dice, ante la consiguiente necesidad de adoptar medidas que prevengan las negativas consecuencias tributarias que ello comporta -y ante la alternativa de modificar los precios de venta al público de los combustibles (lo que, además de requerir la anuencia del Gobierno del Estado haría más lenta la tramitación con el consiguiente retraso en la adopción de la medida) o sólo modificar los tipos de gravamen sin alterar aquéllos (para lo que está facultado en los términos ya expuestos el Gobierno autónomo)- se opta por esta segunda posibilidad.

Aunque en el expediente no constan otros datos que los expuestos que permitan calibrar las dimensiones cuantitativas de la situación que el Decreto proyectado intenta corregir, se estima por el Consejo que la justificación apuntada en dicho informe, unido a la fundamentación del acuerdo del pasado 21 de junio por el que el Gobierno autónomo decide tomar en consideración el Proyecto de Decreto ahora dictaminado, permiten tener por acreditada la situación de disminución del precio del crudo de petróleo importado en Canarias, de cuya concurrencia, como ineludible presupuesto fáctico, se hace depender por la Ley 5/1986 el ejercicio de la potestad reglamentaria del Gobierno a los efectos de modificar las correspondientes tarifas. Debiendo en todo caso entenderse que, de conformidad con lo que dicha Ley

asimismo previene, es al Parlamento a quien compete apreciar la efectiva concurrencia y magnitud de la indicada situación.

-- En lo que respecta a las limitaciones a las que debe ajustarse el Gobierno autónomo se constata, por lo que respecta a la exigencia de no rebasar el límite del 30% en el incremento de las respectivas tarifas, que así se cumple efectivamente dado que las modificaciones propuestas suponen para las gasolinas incrementos del 9.09% y del 11.76% y para el gasoil del 18.18%.

-- La segunda de estas limitaciones se refiere a la necesidad de determinar los correspondientes aumentos o disminuciones de aquéllas "en función de correlativos de disminución o incrementos" del precio del crudo, norma que, en principio, puede ser objeto de diferentes interpretaciones. Para una interpretación estricta o rigorista y literal, significaría la exigencia de una exacta correlación cuantitativa entre las fluctuaciones del precio de aquéllos y las de los impuestos. Tal interpretación, sin embargo, -aparte de su difícil materialización, dada la índole de las fluctuaciones de las que depende- pudiera evidentemente pugnar con la razonable libertad de apreciación que debe presuponerse otorga al Gobierno la cláusula de apoderamiento de la disposición adicional primera, Ley 5/1986 máxime, si se tienen en cuenta las posibilidades supervisoras del último párrafo de la misma disposición. Por todo ello, parece que debe entenderse se cumple también con este requisito al acreditarse la correspondencia de la medida de incremento de los tipos impositivos con la situación de descenso de los precios.

Dada, pues, la concurrencia de los hechos de los que el legislador hace depender el uso de las facultades que al respecto se otorgan al Gobierno autónomo, y establecido que las modificaciones que se pretende introducir en las tarifas vigentes no rebasan los límites legales procede concluir como seguidamente se indica.

C O N C L U S I Ó N

El Proyecto dictaminado se ajusta a las prescripciones aplicables al supuesto de modificación de los tipos impositivos que en el mismo se contempla.