



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 6 3 / 1 9 9 3

La Laguna, a 25 de noviembre de 1993.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno en relación con el *Proyecto de Decreto por el que se regula las operaciones económicas con terceras personas, que incumbe a los sujetos pasivos del Impuesto General Indirecto Canario (EXP. 69/1993 PD)\**.

## F U N D A M E N T O S

### I

1. Este Dictamen, solicitado preceptivamente por el Presidente del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Canarias (CAC), con expresión de su urgencia, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 11.1, 10.6, éste en conexión con el artículo 22.3 de la Ley orgánica 3/80, del Consejo de Estado (LOCE), y 15.2 de la Ley del Consejo Consultivo (LCCC), formaliza la opinión técnico-jurídica de este Organismo sobre la adecuación al Ordenamiento Jurídico aplicable de un Proyecto de Decreto en materia tributaria. Concretamente, a su través se pretende aprobar la regulación de la obligación de información relativa a las operaciones económicas con terceras personas de los sujetos pasivos del Impuesto General Indirecto Canario (IGIC), estando aquélla contemplada en la Ley 20/91, de Modificación de los Aspectos Fiscales del Régimen Económico Fiscal de Canarias (LMAF-REF), que crea y disciplina, entre otras cosas, dicha figura tributaria y que esta normativa proyectada se supone que desarrolla.

En este sentido, se tendrá en cuenta al respecto tanto en su caso la Constitución (CE) y el Estatuto de Autonomía (EACan) o la Ley Orgánica 11/82, de Transferencias Complementarias a Canarias (LOTRACA), como, evidentemente, la Ley 20/91 y, fundamentalmente a efectos formales o procedimentales, otras normas que incidan

---

\* **PONENTE:** Sr. Alcaide Alonso.

en estos extremos, en especial la Ley Orgánica 8/80, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) y la Ley autonómica 1/83, del Gobierno y de la Administración Pública de la CAC. Y, desde luego, se procederá a la vista de la jurisprudencia que existiera en relación con este asunto, tanto del Tribunal Supremo (TS), como particularmente del Tribunal Constitucional (TC).

2. Precisamente, aunque pudiera entenderse que no se requiere su necesario conocimiento por este Organismo en este supuesto, porque no parece tener una relevancia capital, encontrándose en el expediente remitido tanto un Informe del Director General de Tributos de la Consejería de Hacienda, como otro de los Servicios Jurídicos del Gobierno Autónomo que serían suficientes, máxime dada la urgencia con la que se recaba la emisión del Dictamen, no conviene en ningún caso olvidar que debiera producirse la remisión al Consejo Consultivo del Informe de la Secretaría General Técnica de la indicada Consejería que, de acuerdo con las normas procedimentales aplicables, habría de emitirse sobre el Anteproyecto de Decreto y que no consta en el mencionado expediente. Deber que se deduce de lo previsto en los artículos 15.5.a) del Decreto 212/91 y 19.1 del Decreto 230/91, en conexión ambos con lo regulado en el artículo 44 de la Ley autonómica 1/83.

Por otra parte, ha de advertirse que el órgano competente para realizar el acto normativo en cuestión, consistente en la aprobación de un Proyecto de Decreto y subsiguiente producción de éste, es el Gobierno. Por ello, como ha tratado de traducir el artículo 38 del Reglamento del Consejo Consultivo (RCCC) aún cuando fuere respecto a un fundamento puramente procedimental, parece que ha de ser aquél el órgano que debe acordar, formalizándolo en la forma y en el momento oportunos, la solicitud del Dictamen y que también es el "beneficiario" del mismo, aunque legalmente se exija, como parece obvio tratándose de un órgano colegiado de semejante naturaleza y relevancia, que la tramitación del asunto se realice a través de la Presidencia del órgano gubernativo.

Por consiguiente, aunque el solicitante y el destinatario formales del Dictamen sean el Presidente del Gobierno en ambos casos, en realidad debe ser éste quien acuerde la solicitud, al ser quien vaya a realizar el acto cuyo Proyecto se dictamina, habiendo de hacerlo cuando, después de evacuarse todos los informes y opiniones legalmente exigidos o prevenidos de orden interno al respecto y remitirse aquellos junto con el Proyecto informado, el Consejo Consultivo emita el Dictamen recabado o

se produzca el supuesto recogido en el artículo 15.1, Ley 4/84. No otra cosa puede deducirse de lo ordenado en los artículos 44 y 45, Ley 1/83 en conexión con la característica de previedad del Dictamen, la naturaleza del acto dictaminado o de su autor, y el carácter de la función de ese Organismo y de este mismo (cfr. artículos 43, EACan y 1, Ley 4/84). Todo ello, confirmado por lo preceptuado congruentemente en el ya citado artículo 48, RCCC y, con mayor transcendencia por su efecto externo, por el artículo 18, LCCC.

En definitiva, la solicitud y la emisión del Dictamen en interés del Gobierno actor son, o deben ser, los últimos trámites del procedimiento de elaboración y producción de un Decreto, a realizar -sin posterior interferencia o intervención interna o externa al Ejecutivo-, inmediatamente antes de la realización del acto de aprobación de aquél y sobre el Proyecto correspondiente conocido por el Consejo gubernativo e informado precedentemente según dispongan las normas procedimentales aplicables.

3. En similar orden de cosas, cabe decir que el Decreto proyectado ciertamente pretende la aprobación de un Reglamento o norma secundaria, aún cuando no se diga nada al respecto en su titulación y sin que ello obste a que efectivamente sea una normativa reglamentaria sobre procedimiento administrativo o, mas concretamente, fiscal, circunstancia que por razones de seguridad jurídica no sería impertinente indicar.

Asimismo, no cabe duda que la regulación proyectada supone la modificación efectiva -siquiera parcial pero siempre con un forzoso efecto derogatorio añadido aunque fuese de orden implícito-, del artículo 38 del Decreto 138/92, de 15 de diciembre, del Gobierno autónomo, siendo cuestionable que no sólo no se advierta este hecho, sino que aquélla parezca presentarse como un desarrollo o complemento del referido precepto reglamentario, tanto por motivos de seguridad jurídica como incluso de eficacia normativa.

En principio, si el Decreto en cuestión es un acto que se supone va a realizar el Gobierno, resultaría extraño que un mismo órgano desarrolle sus propias normas ejerciendo sus facultades, aquí reglamentarias, para aprobar una normativa con un acto y complementar aquélla con otro distinto. Y ello, dando por supuesto que no puede tratarse de un acto normativo de una Consejería, que tiene forma de Orden (cfr. artículos 34 a 37 Ley autonómica 1/83) y que no sería jurídicamente válido,

según dispone el artículo 39 de dicha Ley, habida cuenta de que la reforma, y consiguiente derogación de una norma o de un acto normativo, sólo puede efectuarse mediante otro acto normativo de igual o superior rango al reformado. Es decir, en este caso debe hacerse por Decreto gubernativo de modificación del también gubernativo regulador de ciertas normas procedimentales, de orden reglamentario, sobre el IGIC.

## II

1. En cualquier caso, más importante es poner de manifiesto lo jurídicamente cuestionable que es el fundamento estatutario y legal que, según dice el preámbulo del Proyecto de Decreto, tiene el establecimiento de éste. Problema que parece generarse por la errónea interpretación que, tanto los órganos autonómicos actuantes como al parecer el propio Legislador estatal, hacen de la norma competencial del artículo 32.3, EACan y, en relación con ello y seguramente con carácter previo, en función de una concepción probablemente defectuosa del REF. Error y defecto que, lógicamente, subyacen en este asunto y, en consecuencia, condicionan negativamente su tratamiento normativo, en perjuicio por demás del nivel competencial autonómico y, por ende, seguramente del interés de la CAC.

Así, por un lado, no puede aceptarse la asimilación o confusión, interesada o inadvertida, del REF, en sentido propiamente institucional, con su legislación reguladora, empezando naturalmente por las Leyes, tanto la general de 1972 como la de 1991, que la modifica parcialmente. Así, en el sentido antedicho, el mencionado Régimen incorpora no sólo otras normas diferentes a las aprobadas por aquéllas o por sus Reglamentos de desarrollo, que son incluso de superior rango normativo, sino también determinadas consecuencias jurídicas de carácter garantista, protector o limitador que afectan de modo decisivo, formal y materialmente, al Legislador de todo orden jerárquico o ámbitos de actuación, al ejercer las facultades que les corresponda actuar en esta materia o en cualquier otra con ella conexas (cfr. disposición adicional tercera, CE; artículo 45, EACan; y disposición adicional cuarta, LOFCA).

Por otro, es claro que el REF es una institución, o instituto si se prefiere, específicamente canaria y que, en esencia, supone que, de acuerdo con ciertas normas definitorias de naturaleza principal de aplicación variable aunque necesariamente real y efectiva, en Canarias existe una situación jurídica particular

en materia económica y fiscal respecto al resto del Estado, la cual está consagrada y protegida por las antedichas garantías constitucional, estatutaria y legal. Concretamente, en la materia citada en segundo lugar, tal situación se traduce en que la fiscalidad indirecta estatal aparece diferenciada cualitativa y cuantitativamente de otras partes del territorio del Estado, incluyendo esa diferenciación figuras impositivas sólo existentes en Canarias o marcadamente características del Archipiélago, sino en que también queda limitada en idéntico sentido la capacidad tributaria de la CAC.

Naturalmente, esta realidad implica que en el REF pueda y hasta deba existir alguna relación, como efectivamente existe, con la CAC y sus órganos de autogobierno, pero, sin embargo, no cabe duda que aquél, en cuanto tal, no es un instituto autonómico, sino estatal, formando parte de la organización del Estado y no de la CAC. Incluso cabría decir que, aún suponiendo que fuese una institución del Estado en su sentido más amplio, no coincidente con la organización política central del Estado constitucional descentralizado, o "Estado central", lo cierto es que ello lo sería a todos los efectos y que la CAC, en particular el Legislador autonómico o su órgano representativo, pese a disponer de determinadas facultades o posibilidades de actuación sobre el REF, algunas realmente importantes y hasta posiblemente determinantes (cfr. artículos 166, CE y 45.2 y 3 o 63.1, EACan), ha de aceptar, al menos de momento, que es al Legislador estatal a quien compete aprobar la regulación normativa primaria de aquel, que los tributos afectados son de titularidad estatal, y que la presente existencia o aún desaparición de la institución escapan en la actualidad en buena medida o decisivamente a su voluntad.

2. Pues bien, con este presupuesto puede pasarse ahora a analizar la consideración del Gobierno autónomo y del Legislador estatal (cfr. disposición adicional décima, Ley 20/91), según la cual, en función de lo dispuesto en el artículo 32.3, EACan, la CAC, en realidad obviamente su Gobierno, regulará reglamentariamente los aspectos relativos a la gestión, liquidación, recaudación e inspección del IGIC y del Arbitrio sobre la Producción e Importación en Canarias (API), y la revisión de los actos dictados en su aplicación.

El citado precepto estatutario dispone que, en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que ella establezca, a la CAC le corresponde

el desarrollo legislativo, el cual ha de incluir la producción de normas primarias mediante leyes formales que sólo puede emanar el Parlamento y no el Gobierno, y la ejecución en materia de procedimientos administrativos, económico o fiscal que se deriven de las especialidades del Régimen canario de igual índole. Norma ésta que, sin debatir la constitucionalidad de su presencia en el Estatuto o de la norma competencial a ella relacionada, la LOTRACA, es claro que habría de tener su habilitación de ejercicio, en todo lo que no fuera facultades de establecimiento de normas cuya actuación deba entenderse cubierta por la competencia autonómica del artículo 29.1, EAC, en la mencionada Ley Orgánica (cfr. su artículos 1 y el 146, CE).

Pero es que, igualmente, parece evidente que la ley ordinaria aunque institucional del Legislador competente, el estatal, para regular el REF a ese nivel, siempre respetando lo que al respecto disponga la Constitución, el Estatuto y la propia LOFCA, difícilmente puede ser calificada, por no responder en absoluto al concepto, ámbito, contenido o fin de base normativa, de legislación básica estatal. Al menos, en lo que concierne a los aspectos tributarios o fiscales del REF, y seguramente también a las obligaciones económicas estatales de actuación en Canarias como parte del territorio del Estado, actuables en conexión con diversas competencias materiales de la organización política central de éste. Y, en el supuesto hipotético de que lo fuera, aunque ello no sea aceptable conceptual y constitucionalmente, no cabría admitir que pudiera reducir las facultades autonómicas en cuestión al mero nivel reglamentario y, además, de segundo orden.

En esta línea, aunque quepa su uso por el TC para determinar sobre todo desde una perspectiva competencial la adecuación a la Constitución, y no propiamente a la propia norma estatutaria, de las normas primarias, tanto autonómicas, como en su caso, estatales, no puede desconocerse que el Estatuto en cualquier momento, incluso cuando sirva para la antedicha función, ha de estar o entenderse de conformidad con la norma constitucional. Así, el mismo es susceptible de control de constitucionalidad y eventual declaración de inconstitucionalidad de alguna de sus normas, o del entendimiento o aplicación que se pudiera o pretendiera hacer de ellas por los actores jurídicos, empezando por el Legislador (cfr. artículos 2, 27 y 28 de la Ley Orgánica 2/79 del Tribunal Constitucional, LOTC).

Por tanto, el artículo 32.3, EACan ha de ser entendido y aplicado según la normativa constitucional en materia competencial respecto al asunto que ordena. Y,

precisamente, desde este punto de vista no parece haber conexión entre ese precepto estatutario y alguna norma de la Constitución sobre el REF o recogida en su Título VII, sino que la hay, significativamente, con los 149.1.18ª, 156 y 157 CE o, en relación con estos últimos y con el artículo 48 y la disposición adicional segunda, EACan, con la LOFCA. Máxime, cuando en puridad el REF, como se ha explicitado, no puede considerarse como una "especialidad autonómica", ni como una institución en efectivamente comunitaria.

En fin, es incuestionable que el Estatuto no puede ser calificado como norma de transferencia o delegación de facultades del Estado a la CAC, como ha indicado ya el TC, no sólo porque ello sería ajeno a su naturaleza y contenido constitucionalmente determinados, sino porque, obviamente, no puede ser normativamente asimilado o técnicamente incorporado a las normas contempladas en el artículo 150, CE para producir ese efecto de ampliación competencial, siempre de orden extraestatutario y a una Comunidad ya establecida estatutariamente por demás. Pero tampoco puede admitirse que pueda ser la ley del REF una norma de esta naturaleza, tanto como ley marco como ley de transferencias, puesto que no cumple los requisitos, incluidos los formales, que para ello vienen prevenidos en los apartados 1 y 2 del referido precepto constitucional.

A este propósito, podría en principio servir, como se ha apuntado y sin estudiar ahora su adecuación constitucional plena, la LOTRACA. Más, en lo que aquí importa, no sería de mucha ayuda su artículo 1 porque la facultad de actuación regional sobre la materia en cuestión, procedimientos administrativos diversos en conexión con la organización o régimen necesariamente autonómicos, fue justamente la que se debe entender transferida (cfr. artículos 148.1 y 149.1, CE) y, por cierto, era aquella la única que en esos momentos podía pensarse que estaba afectada. Pero también porque la misma Ley Orgánica obsta a entenderlo de otro modo, al excluir del traspaso la potestad legislativa sobre la materia de la que se trate que estuviere reservada al Estado por la Constitución, lo que ocurriría en cuanto se estime que aquella concierne al REF o, al menos, a su contenido tributario, y al reducir por ello la facultad transferida a un nivel simplemente ejecutivo, eliminando la legislativa, aunque fuese de desarrollo, y quizá hasta las reglamentarias, siempre contra la previsión estatutaria de referencia. O bien, al facilitar un conflicto real entre el

mandato de su artículo 1 y la legislación estatal sobre el mencionado REF y sus figuras impositivas.

3. En definitiva, por sí mismo o a través de la LOTRACA, el artículo 32.3, EACan no parece estar atribuyendo a la CAC, aunque fuese limitadamente por partida doble (marco de norma básica y posibles términos de ésta) competencia para el desarrollo legislativo en materia de REF o de procedimientos fiscales derivados de éste o de sus impuestos. Y, mucho menos, tal cosa ocurre; ni efectivamente el propio Legislador estatal permite que suceda, mediante la vigente legislación estatal del REF, incluida la Ley 20/91.

Sin embargo, ello no supone que la CAC esté impedida para realizar las funciones administrativas de referencia en relación con el IGIC o, lo que es fundamental, para establecer algún tipo de regulación al respecto que, por demás y significativamente, no sólo puede ser legislativa, sino que no tiene su fundamento, ni su limitación determinante, en la Ley del REF. Es decir, que puede emanar en esta materia normas tanto reglamentarias y más concretas, relacionadas y respetuosas con la normativa sobre el mencionado Impuesto producida por el Estado y recogida en su Ley o en el Reglamento que la desarrolla, como aún legislativas y más generales, referentes al funcionamiento de la Administración autonómica en la realización de las actuaciones que le son propias. Y todo ello, justamente, en virtud de la competencia contemplada en el artículo 32.3, EACan y transferida en su virtualidad por la LOTRACA, así como de lo dispuesto sobre el particular en la Constitución y en el artículo 10, éste en conexión con lo estatutariamente dispuesto al efecto [cfr. artículo 48.c) y disposición adicional segunda, d), e) y g), EACan], 11.1, 17.g) y 18.2, LOFCA.

Por tanto, a la CAC corresponde sin duda la gestión, liquidación, recaudación, inspección y revisión del IGIC, en los términos previstos en su regulación. Y, asimismo, de conformidad con lo que puedan establecer los órganos autonómicos con facultades normativas, incluso primarias, en materia de procedimientos administrativos en general y fiscales o económicos en particular, con respeto al hacerlo de las normas básicas estatales al respecto, puede ordenar reglamentariamente en concreto las antedichas actuaciones de la Administración autonómica, sin perjuicio de que deban tener en cuenta además lo que sobre ello puedan disponer, como se ha indicado, la Ley y el Reglamento del IGIC.



### III

1. El Decreto 182/1992, en el art. 38 apartado 1 prevé la obligación de información de los sujetos pasivos relativa a sus operaciones económicas con terceras personas, pero, además, el apartado 7 del mismo artículo habla de requerimientos individuales a los sujetos pasivos, para que suministren la información que se les solicite. Nos planteamos qué diferencia puede haber entre ambas, pues no entendemos que se establezca en el número 1 una obligación de carácter general y luego, en el número 7, se reitere la obligación aunque particularizada por un requerimiento. La diferencia entre una y otra ha de estar, pues, en el objeto de la información que el sujeto pasivo vendrá obligado a facilitar en uno y otro supuesto. En el primero, la información general de las operaciones con terceros, sin mediar requerimiento; en el séptimo, información añadida o suplementaria a la que ya de forma general han tenido que suministrar. Esta digresión se hace necesaria para fundamentar la distinción, que el propio autor de la norma conoce, entre una obligación de carácter general y aquella de carácter particular cuyo presupuesto necesario es el requerimiento, siendo así que el art. 59.1.e) dispone textualmente como obligación la de "Presentar a requerimiento de la Comunidad Autónoma de Canarias la información relativa a las operaciones económicas con terceras personas".

A título comparativo, podemos referirnos a la legislación sobre el IVA, tanto la vigente, Ley 37/1992 de 28 de diciembre, y su Reglamento, aprobado por Real Decreto 1624/1992, de 29 de diciembre, y el Real Decreto-Ley 7/1993 de 21 de mayo; como a la anterior Ley 30/1985, de 2 de agosto.

De la misma resulta que la redacción de la primera ley del IVA contenía un precepto idéntico al que ahora se señala como fundamentación del Proyecto de Decreto que se nos somete a Dictamen. Es decir, la obligación de presentar información relativa a las operaciones económicas con terceras personas estaba sujeta al previo requerimiento de la Administración; sin embargo, a pesar de ello, se estableció un desarrollo reglamentario de dicha obligación con carácter generalizado, como ahora se pretende hacer en el ámbito de aplicación del IGIC. Y esta regulación, que se llevó a cabo mediante el Real Decreto 2529/1986 de 5 de diciembre, no fue

reparada en este punto, ni en otros, en el Dictamen del Consejo de Estado nº 49.796, de la Sección quinta de Economía y Hacienda, de 23 de octubre de 1986.

A pesar de ello, la nueva regulación del IVA, Ley 37/1992, ya citada, parece ser consciente de ello y da una redacción diferente a la citada obligación introduciendo la expresión "periódicamente o a requerimiento", con lo cual queda a salvo el reparo que hemos apuntado. Pero en la Ley 20/1991, que refiere al IGIC esta distinción, como señalamos, no existe y por ello persiste la duda.

Hemos de observar también que tampoco existe correspondencia entre el art. 59.1.e) de la Ley 20/1991, que se pretende desarrollar, con el alcance del Decreto, ya que el encabezado del artículo de la Ley se intitula "Obligaciones de los sujetos pasivos" y comienza junto al número 1 con la expresión "Los sujetos pasivos están obligados a: "con lo que queda claramente expresado que los obligados a presentar a requerimiento de la CAC información relativa a las operaciones económicas con terceras personas son los sujetos pasivos del IGIC.

A pesar de esto, a tenor del texto proyectado, esta obligación se amplía subjetivamente a otros sujetos que no tienen la consideración de sujetos pasivos del IGIC, cuales son los contemplados en el número dos del artículo uno.

Esta objeción es igualmente válida para la vigente Ley del IVA, que se expresa en los mismos términos. Vemos, pues, que se ha producido una ampliación respecto de lo que se prevé a nivel legislativo, pues el "obligado tributario", art. 1, es un término más amplio que el de "sujeto pasivo del impuesto", cuyo concepto legal se establece en el artículo 30 de la LGT, y es "la persona natural o jurídica que según la Ley resulta obligada al cumplimiento de las prestaciones tributarias, sea como contribuyente o como sustituto del mismo". Lo que queremos plantear es si en verdad estamos en presencia de una norma de desarrollo del IGIC -o del IVA- o, más bien, ante una más general, duda que se plantea y que en el art. 3 LGT, no sólo se prevé tal obligación para los sujetos pasivos, sino para "toda persona natural y jurídica". Esta consideración tan amplia no puede excluir a los sujetos pasivos, ya que si nos fijamos en el art. 35.1.2 de la citada Ley, igualmente se pueden establecer este tipo de información entre las obligaciones que regula.

2. Otra cuestión que también se ha puesto de manifiesto en el expediente es el aparente carácter retroactivo que se pretende dar a la obligación de facilitar

información referida al año 1993. Esta objeción pierde sin embargo sentido si nos decantamos por la tesis de que existe una extralimitación del Reglamento respecto a la cobertura legal que le ofrece la Ley 20/1991, tanto en el tema del ámbito subjetivo referido sólo a obligaciones de los sujetos pasivos, como a lo que deba entenderse por requerimiento.

Respecto a este carácter retroactivo, hay que señalar que si contemplamos la d.t. 1ª del Decreto proyectado, de forma aislada, resulta bien a las claras, con la STS de 13 de febrero de 1989 que, efectivamente, tiene tal carácter y sólo podría recaer la obligación de información sobre aquellas operaciones económicas que se realizaran con posterioridad a la entrada en vigor del Decreto que, finalmente, se apruebe. Sin embargo, manifestamos nuestra duda al respecto habida cuenta que tal obligación de información existía ya desde el mismo día de la entrada en vigor del IGIC, según reza la disposición final 2ª del Decreto 182/1992, de 15 de diciembre, que ya la establecía.

## IV

Otro problema que puede plantear el contenido del Decreto es la obligación que impone a la Administración del Estado y de las Corporaciones locales y sus organismos autónomos de facilitar dicha información. Es decir, hasta qué punto puede la Administración autonómica "obligar" a la Administración de Estado; aunque ya apuntamos este problema al comienzo, al resaltar la distinción entre los sujetos pasivos, que eran, según la ley, los obligados a prestar dicha información, y la ampliación a otros sujetos, que ahora se pretende. Lo veremos ahora desde otra perspectiva. Este es un problema cuya resolución parece más una cuestión de colaboración entre las distintas Administraciones públicas, estatal y local, con la Administración autonómica, lo que obligaría a estudiar la naturaleza de la información que se solicita, su objeto y su finalidad.

A nivel estatal, también se ha establecido una regulación específica que establece dicha obligación de información de las operaciones económicas con terceras personas a las entidades públicas, Real Decreto 1550/1987, de 18 de diciembre, cuyo art. 1.1, párrafo 2º, se remite al Real Decreto 2529/1985, de 5 de diciembre, para concretar las operaciones económicas de las que ha de informarse,

que, a su vez, se remite a la regulación del IVA. De esta manera, las operaciones económicas no sujetas al IVA quedaban fuera de tal obligación de información. Tras el establecimiento del IGIC por la Ley 20/1991, parece considerarse necesario por la CAC el establecimiento de iguales obligaciones de información, apareciendo el Decreto 182/1992, de 15 de diciembre, que la establece para "los sujetos pasivos" de dicho impuesto, sin que se mencione para nada a las entidades públicas.

En relación con el objeto y finalidad de dicha obligación de las Administraciones Públicas, la exposición de motivos del Real Decreto 1550/1987, que la establece, precisa que prestar dicha información responde al establecimiento de "un instrumento eficaz para la gestión tributaria, especialmente para el correcto desarrollo de las actuaciones inspectoras de comprobación e investigación" , por lo que se refiere a los empresarios y/o profesionales; y a "la colaboración en la gestión tributaria de las autoridades y Entidades Públicas ", por lo que se refiere a estas últimas. Tenemos, pues, como resultado que dicha obligación informativa se encuadra en el ámbito genérico de la gestión tributaria, campo éste atribuido a la competencia de la CAC a tenor de la disposición adicional 10.2, pudiendo admitirse, sin embargo, con las salvedades antes señaladas, el establecimiento de dicha obligación para los sujetos pasivos del impuesto, aunque no podemos decir lo mismo respecto a sujetos distintos. En este segundo caso, estamos más claramente en presencia de una normativa extraña a la Ley 20/1991 más vinculada, como ya se ha puesto de manifiesto, al art. 112 de la LGT. En este mismo sentido ha de concluirse cuando observamos además que las operaciones económicas que se han de relacionar son tanto "las prestaciones o adquisiciones de bienes o servicios sujetas y no exentas al IGIC como las no sujetas o exentas de dicho impuesto". Sin embargo, de sostenerse la competencia de la CAC en los términos expresados en el Fundamento II es posible vincular directamente este apartado 2 del art. 1 de la norma proyectada con la LGT y las potestades normativas de la CAC.

## V

Nos queda, por último, examinar una objeción relativa al establecimiento en el Decreto proyectado de una especificación de infracciones simples, por cuanto podría pensarse que la materia sancionadora escapa a toda normación reglamentaria o, mejor dicho, ha de sujetarse a los límites estrictos de la reserva de ley. Como primera aproximación, ha de adelantarse que dicha reserva de ley no tiene carácter

absoluto y es posible la regulación mediante normas de rango infralegal de aspectos derivados de la potestad sancionadora de la Administración.

Llama la atención en primer término, el epígrafe utilizado ("especificación de infracciones simples") que parece indicar una concreción de un género preestablecido; es decir, las infracciones simples ya han sido establecidas de forma genérica en otro lugar, que no es otro que la LGT, en concreto los artículos 78 y 83.4, de los que resulta la consideración como infracción simple y la correspondiente sanción a la conducta consistente en la falta de presentación de las declaraciones o relaciones, o el no aportar los datos requeridos individualmente a que se refieren los artículos 111 y 112 de la LGT. Al respecto, es de interés destacar las SSTC 83/84, de 23 de julio; 2/87, de 14 de enero; 42/87, de 7 de abril; 76/90, de 3 de abril; 77/93, de 3 de octubre y especialmente, la 3/88, de 21 de enero, las cuales proceden a admitir, matizadamente, remisiones reglamentarias, siempre que queden suficientemente determinados los elementos esenciales de la conducta antijurídica.

A modo de conclusión de este último apartado, y en base a lo expuesto, el texto proyectado resulta respetuoso con los principios de legalidad y tipicidad en materia tributaria, siendo las especificaciones de las infracciones simples previstas en el mismo suficientemente claras, tanto respecto de las conductas tipificadas derivadas del incumplimiento de obligaciones definidas en la ley, como en relación con las sanciones que han de corresponderles.

## CONCLUSIONES

1. La Comunidad Autónoma es competente para establecer la normativa proyectada, según se expresa en el Fundamento II, hallándose su cobertura legal no en la Ley 20/91 de Modificación de los Aspectos Fiscales del REF, sino en la Ley General Tributaria, según se razona en el Fundamento III.

2. La regulación proyectada no afecta al principio de reserva de Ley en materia sancionadora; ni la retroacción de la obligación de información constituye infracción jurídicamente reprochable (Fundamento III).

3. Finalmente, en el Fundamento I se efectúan algunas observaciones de índole formal en relación con el expediente de elaboración de la disposición general sometida a consulta de este Organismo.