



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 157/2000

La Laguna, a 20 de diciembre de 2000.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con *el Anteproyecto de Ley de Medidas Tributarias, Financieras, de Organización y relativas al Personal de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias (EXP. 173/2000 APL)**.

FUNDAMENTOS

I

1. Se emite el presente Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de referencia, que expresa la opinión de este Organismo sobre su adecuación a la Constitución (CE) y al Estatuto de Autonomía. Dicha opinión viene solicitada por la Presidencia del Gobierno de la Comunidad Autónoma con carácter preceptivo y urgente en alegada aplicación de lo previsto, respectivamente, en los artículos 10.3 y 15.2 de la Ley del Consejo Consultivo (LCC).

2. El procedimiento de elaboración del referido Anteproyecto de Ley se atempera, en principio, a las exigencias previstas en el artículo 43 de la Ley autonómica 1/83, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma Canaria. Así, según se indica en el Certificado del Secretario del Gobierno sobre el Acuerdo de toma en consideración por éste del Anteproyecto que nos ocupa, el expediente correspondiente incorpora, aparte de una Memoria justificativa, los Informes mencionados en el precepto legal antedicho.

No obstante, procede advertir que, en la documentación remitida a este Organismo, no se acompaña el estudio financiero que viene señalado en tal precepto, ni se le cita en el Certificado antes aludido como producido. No figura, por lo demás,

* **PONENTES:** Sres. Yanes Herreros, Cabrera Ramírez, Trujillo Fernández, Reyes Reyes y Millán Hernández.

el preceptivo Informe del Consejo Económico-Social sobre modificación de su Ley constitutiva. En tanto que promovido el Anteproyecto por las Consejería de Hacienda y Presidencia se echa en falta el correspondiente Informe de la Secretaría General Técnica de esta última.

3. La preceptividad del Dictamen se deduce de lo establecido sobre el objeto de aquél y la finalidad de la función del Consejo Consultivo en los artículos 44, Estatuto de Autonomía de Canarias y 1, LCC, aunque, en todo caso, puede perfectamente estimarse que la generalidad de la regulación contenida en el artículo 14 y en las disposiciones (adicionales, transitorias, derogatoria y finales) del Anteproyecto, incide sobre las materias relacionadas en el artículo 10.3, LCC.

4. El objeto del Dictamen es un "Anteproyecto" de Ley, extremo éste tratado en anteriores Dictámenes. A este respecto nos remitimos a lo expresado en el Fundamento I.1 del Dictamen 7/1998, en el que se razona que el objeto a dictaminar debiera ser un "Proyecto" de Ley.

5. Dada la complejidad tanto formal como normativa del Anteproyecto y la extrema urgencia con que se ha solicitado el Dictamen, a la vista del art. 15.2 LCC, el Pleno acordó recabar del Gobierno una ampliación del plazo para su emisión, que, sin entrar a valorar su perentoriedad, entendemos que no basta para garantizar que la función encomendada a este Organismo pueda realizarse con la debida reflexión y sin excesivas premuras como debiera corresponder a la relevancia y trascendencia del asunto a dictaminar.

II

En la parte dispositiva del Anteproyecto, estructurada en tres Títulos y dos Disposiciones Adicionales, se formulan una serie de medidas de "*distinta naturaleza y alcance*", como se las califica en la Exposición de Motivos:

a) Medidas tributarias.

- Tasas sobre el juego (art. 1).
- Modificación Ley 10/99 de Texto Refundido (art. 2).
- Modificación Decreto-Legislativo 1/1994 (art. 3).

b) Medidas financieras.

- Modificación Ley Hacienda Pública Canaria (art. 4): arts. 22, 37, 38 bis, 52, 62 bis, 62 ter, 95, 102 bis.

- Modificación Ley 9/1998, de Drogodependencia (art. 5): art. 35.

- Modificación Decreto-Legislativo 1/2000, de Ordenación del Territorio y Espacios Naturales (art. 6): art. 201 bis.

- Gestión de tasas ejercicio competencias delegadas en Entidades municipales.

- Modificación Ley 14/1990, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas (art. 8): arts. 10 y 16.

- Modificación Ley 6/1984, de Consejos Sociales, de Coordinación Universitaria y de creación de Universidades, Centros y Estudios Universitarios (art. 9): Disposición Adicional Cuarta.

- Modificación Ley 11/1994, de Ordenación Sanitaria de Canarias (art. 10): art. 60.

- Fiscalización determinados gastos.

c) Medidas de organización y personal.

- Modificación Ley 1/1992, del Consejo Económico y Social (art. 12): art. 5, apart. 1 y 3.

- Modificación Ley 2/1987, de Función Pública (art. 13): arts. 82, 85 bis, Disposición Transitoria Séptima.

- Escalas del Cuerpo Superior Facultativo.

d) Otras medidas.

- Modificación Ley 11/1997, del Sector Eléctrico Canario (Disposición Adicional Primera): art. 8.

- Régimen encomienda a T.

Así mismo, el Anteproyecto incorpora en sus disposiciones complementarias las siguientes medidas y previsiones:

e) Disposiciones Transitorias:

- Prórroga Plan Operativo de Empleo: modificación Decreto 22/1997.
- Procedimiento ingreso escalas Inspectores Farmacéuticos.

f) Disposición Derogatoria.

- Art. 38, Ley 11/1990 de Prevención del Impacto Ecológico, Disposición Adicional Decimosexta, Ley 9/1995, de Presupuestos Generales de la Comunidad para 1996 y párrafo segundo del apartado 4º del art. 26 Ley 1/1999 de Residuos de Canarias.

g) Disposiciones Finales.

1ª: Autorización de refundición ordenación legislativa tasas y precios públicos.

2ª: Adaptación al Euro.

3ª: Desarrollo ejecución Ley.

4ª: Entrada en vigor.

Respecto de este conjunto de disposiciones se afirma en la Memoria justificativa del Anteproyecto que unas *"están vinculadas a la gestión administrativa y presupuestaria"* o regulan materias *"imbricadas"* con la gestión presupuestaria y otras *"que no tienen conexión directa e inmediata con la gestión presupuestaria, no cabe duda que tienen por objeto la ordenación de los sectores de acción administrativa que, de forma mediata, contribuyen al logro de los objetivos que se pretenden y aparecen recogidos en el Proyecto de Ley de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para el 2000"*.

Todas ellas, también se afirma, por estar reservadas a la Ley o afectadas por una congelación de rango normativo, *"exigen que su introducción en el Ordenamiento autonómico se lleve a efecto precisamente a través de una norma con rango de Ley, no siendo posible su regulación con una disposición de rango normativo inferior"*. Y se añade que su inclusión en el Anteproyecto *"viene avalada por la doctrina del Tribunal Constitucional, básicamente expuesta a la hora de examinar el contenido posible y eventual de las leyes de presupuestos anuales, en atención a la seguridad y certeza jurídicas exigibles constitucionalmente a las normas jurídicas"*.

Es de señalar al respecto que entre las medidas previstas, además de las legislativas, se incluyen otras con sustantividad propia, que no se conectan con leyes vigentes o con preceptos de éstas, cual es el caso de las contenidas en los arts. 1, 7, 11 y 14, o en la Disposición Adicional Segunda y las dos Transitorias, y otra de relevante alcance institucional, dispuesta en la Disposición Final Primera, por lo que se actúa una de las modalidades de la delegación legislativa como es la de la autorización de textos refundidos.

III

1. En una evaluación global de las medidas propuestas, y admitiendo la dualidad de objeto predicada en la Memoria justificativa, ha de concluirse que el Anteproyecto de Ley analizado se presenta, primordialmente, con el contenido considerado como arquetipo del modelo que se ha utilizado de patrón de la figura atípica de la denominada Ley de Acompañamiento. A diferencia de la APL equivalente correspondiente al pasado año, es apreciable una considerable atenuación de la pretensión contenida en ese Anteproyecto de efectuar una revisión general puntual del Ordenamiento jurídico autonómico. No obstante, se mantiene su carácter híbrido, en cuanto el APL contiene disposiciones que cabe cuestionar cumplan con las exigencias del Tribunal Constitucional invocadas en la Memoria justificativa, en cuanto regulan materias heterogéneas y no accesorias de la presupuestaria.

Es esta evaluación del Anteproyecto lo que nos lleva a reiterar las dudas sobre la legitimidad constitucional y estatutaria formulada en los Dictámenes 91/1998 y 16/2000 sobre iniciativas legislativas similares a la que es objeto del presente Dictamen.

En su perfil de Ley de Acompañamiento damos por reproducido lo expresado en el Fundamento II del primero de los indicados Dictámenes 91/1998:

"Con el Proyecto objeto del presente Dictamen se da entrada en la Comunidad Autónoma a una modalidad de producción legislativa habitual -y en vías de consolidación- en la práctica parlamentaria de las Cortes Generales y de otras Asambleas Legislativas autonómicas.

La "Ley de Acompañamiento" -como así se ha venido a denominar a esta figura atípica de acto normativo primario- es respuesta a la doctrina del Tribunal

Constitucional sobre los límites materiales al contenido normativo del texto articulado de las leyes presupuestarias. Se caracteriza por ser funcionalmente un complemento necesario de la Ley de Presupuestos. La ejecución del programa anual de ingresos y gastos públicos que refleja la Ley presupuestaria y la consecución de los objetivos de la política del Gobierno precisa que se efectúen por Ley sustantiva las modificaciones en diversos sectores del Ordenamiento Jurídico que, a tal efecto, se consideren oportunas.

Objetable desde el punto de vista de la técnica jurídica, no se puede ocultar, además, que la figura de la Ley de acompañamiento suscita razonables dudas sobre su adecuación al principio constitucional de la seguridad jurídica por la incertidumbre que genera en sus destinatarios -autoridades, funcionarios y profesionales del Derecho, así como los particulares-.

Tal reproche resulta más llamativo si la modificación fragmentaria que opera la Ley de acompañamiento no cumple con la exigencia establecida por el Tribunal Constitucional -aplicada a título analógico- de que las modificaciones legislativas a incluir en su texto tengan "una relación directa con los gastos e ingresos que integran el Presupuesto o con los criterios de política económica de la que ese Presupuesto es instrumento" y de que "su inclusión en dicha Ley sea justificada, en el sentido de que sea un complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor y más eficaz ejecución del Presupuesto (STC 178/1994, FJ 5; STC 195/1994; STC 174/1998, FJ 3; STC 203/1998, FJ 3).

En tal sentido, han tenido ocasión de manifestarse el Consejo Económico y Social (Dic. 3/1996), el Consejo de Estado (DDCE de 3 de octubre de 1996 y de 25 de septiembre de 1997), el Consejo Consultivo de Andalucía (Dic. 117/96), y el Consejo General del Poder Judicial (Informe de 25 de octubre de 1997). Criterio al que se suma este Consejo Consultivo para expresar la preocupación por la recepción en nuestro Ordenamiento Jurídico de una figura legislativa atípica cuya relevancia a efectos de su validez resulta problemático establecer".

En su perfil de revisión puntual general del Ordenamiento jurídico nos remitimos, aunque matizadamente, al referido Dictamen en su Fundamento III:

"Esta valoración global no debe interpretarse como un placet sin reserva alguna a una iniciativa de modificación puntual de varias Leyes reguladoras de sectores muy diversos del Ordenamiento Jurídico de la Comunidad Autónoma. En relación con lo

expresado en el Fundamento II, cabría suscitarse la duda de si no existe algún límite, inmanente a los Ordenamientos Jurídicos de los Estados constitucionales de Derecho, al ejercicio de la potestad legislativa de los Parlamentos en la modalidad de la figura atípica de la Ley de acompañamiento, que dificulte la regulación sustantiva de materias heterogéneas en un único instrumento normativo. A la vista del contenido concreto del Proyecto de Ley, cabría así mismo plantearse desde el punto de vista de la debida -y pretendida- complementariedad presupuestaria la legitimidad de las modificaciones que se pretenden llevar a efecto en el Ordenamiento Jurídico de Canarias”.

Así mismo, damos por reproducido lo expresado en el Dictamen 16/2000, Fundamento II:

“El Anteproyecto propiamente dispone, pues, una revisión general puntual de la ordenación legal vigente como contenido principal o mayoritario. Sin entrar a valorar las razones de economía y hasta de eficacia que pudieran fundamentar esta revisión, tal singularidad legislativa tiene, hoy por hoy, dudoso encaje en el régimen jurídico que delimita el sistema de Fuentes del Derecho de la Comunidad Autónoma, al no contar con una especificidad procedimental para asegurar los principios de plenitud y eficacia del debate parlamentario.

A este contenido principal se suma unas medidas en materia presupuestaria que guarda de una u otra manera conexión directa o mediata con la Ley 14/1999, con lo que el Anteproyecto conserva el carácter híbrido de las leyes de acompañamiento. Ahora bien, pasa a segundo plano su rasgo esencial o definitorio de ordenación del contenido potestativo de la legislación presupuestaria, cuya invocación justificaría la necesidad y perentoriedad de una aprobación simultánea a la anual de presupuestos y requeriría consecuentemente su tramitación en paralelo -que es el rasgo procedimental de esta figura típica de Ley-”.

A esta reserva de principio hemos de añadir, dada la anunciada pretensión de que el Anteproyecto contiene una regulación materialmente conectada con la Ley presupuestaria, la del incumplimiento del rasgo procedimental típico de la Ley de Acompañamiento, como es el de su tramitación paralela y aprobación simultánea a la ley anual de presupuestos.

2. Además de las anteriores, cabe formular otras objeciones de carácter general a las medidas propiamente dichas del Anteproyecto.

Unas, en atención a su dudosa conexión con la Ley de Presupuestos y sus objetivos como, por ejemplo, entre las medidas financieras, la modificación de la Ley de Hacienda en materia de gestión administrativa y las leyes sectoriales que no figuran mencionadas en la Exposición de Motivos; entre las de organización, la modificación de la Ley del Consejo Económico y Social sobre su régimen de funcionamiento; y entre las de personal, todas las relativas a la Ley de Función Pública. Otras en cuanto, como ya indicamos, innovan el Ordenamiento legal en determinados sectores materiales omitiendo toda referencia a la correspondiente legislación vigente. Se trata de "*adiciones* -como se afirma en el Dictamen 16/2000, Fundamento III, apartado 2.b)- *que se instrumentan de modo autónomo por medio del Anteproyecto, ocioso resulta advertir sobre su inadecuación al principio de seguridad jurídica entendida en su manifestación de la certeza del Derecho. Reparo éste que puede -y debe serlo- fácilmente superado mediante la oportuna formalización en el correspondiente instrumento legal de la innovación sustancial pretendida*". En este sentido, hemos de discrepar de la salvedad del encaje sistemático como justificación de este reparo expresado en la Memoria justificativa del Anteproyecto (IVº Aspectos Técnico Jurídicos).

IV

Finalmente, y con las limitaciones en que se procede a emitir el presente Dictamen, al articulado del Anteproyecto cabe formular las siguientes observaciones puntuales.

- Art. 1.

1. En el precepto proyectado no se delimita con precisión la configuración de las "tasas" respecto de la carga tributaria que establece en materia de juego lo que permite que pueda identificarse con un impuesto.

La trascendencia de la delimitación entre tasa e impuestos es esencial, tal como se refleja en la Doctrina del Tribunal Constitucional (SSTC de 10 de noviembre de 1994 y 14 de diciembre de 1995) y el Ordenamiento jurídico, Ley General Tributaria, y Ley 25/1998, de 13 de julio, de Modificación del Régimen Legal de Tasas (...).

2. Tampoco se determinan de manera nítida los elementos sustantivos de la "tasa sobre el juego" proyectada, tal como dispone el art. 8 del Decreto Legislativo 1/1994, de 29 de julio.

- **Art. 12.** La regulación de la modificación de la Ley 1/1992, de 27 de abril, del Consejo Económico y Social, en cuanto es un organismo específico que se constituye en virtud del art. 36 EAC, merece que sea objeto de una ley singularizada y no de esta Ley cuyo anteproyecto se dictamina. Por otra parte, siendo conforme a aquella Ley 1/1992, art. 4.2,b) función de dicho Organismo emitir informe previo sobre los anteproyectos de ley y proyectos de disposiciones administrativas que se refieran a la organización, competencias y funcionamiento del propio Consejo, y no consta a este Consejo Consultivo haberse emitido dicho informe previo, con las consecuencias legales pertinentes.

Por último no deja de ser llamativo que tratándose de la modificación del régimen jurídico de una institución de autogobierno, de fundamento estatutario, no se haya tenido en cuenta la posibilidad de acudir al procedimiento legislativo especial regulado por el Reglamento del Parlamento autónomo (arts. 137 y ss.) para la tramitación de iniciativas legislativas concernientes al desarrollo institucional.

- **Art. 13.2.** El añadido del art. 85 bis a la Ley 2/1987, de 30 de marzo, podría estimarse como sanción y por ende afectaría a la adopción de otras medidas disciplinarias ("Non bis in idem").

- **Art. 14.** Este artículo no debiera figurar como un precepto autónomo y propio del Anteproyecto de Ley que se dictamina, sino como una modificación de la Ley 2/1987, de 30 de marzo, de la Función Pública, en cuya Disposición Adicional Primera figura el Cuerpo Superior Facultativo y las Escalas de funcionarios correspondientes, al que deberán incorporarse las nuevas Escalas de Astrofísicos, de Inspectores Médicos y de Inspectores Farmacéuticos.

No se explica que para el acceso a la Escala de Astrofísicos se exigirá el título de Doctor en Física o Doctor en Matemáticas, y en cuanto para el acceso a la Escala de Inspectores Médicos y de Inspectores Farmacéuticos se exigirá el título de Licenciados en Medicina o Farmacia respectivamente.

Tampoco se acierta a comprender por que a la Escala de Inspectores Farmacéuticos no le asignan las funciones correspondientes.

- **Disposición Transitoria Primera.** Las sucesivas prórrogas del Plan de Empleo Operativo, aprobado por Decreto 22/1997, de 20 de febrero, mediante leyes anuales como la proyectada contradicen el carácter excepcional y la vigencia temporal ordinaria del citado Plan de Empleo y afectarían al principio de jerarquía normativa.

- **Disposición Transitoria Segunda.** Resulta incomprensible y debe ser un error que exista un procedimiento selectivo convocado para la Escala de Inspectores Farmacéuticos que existirá en virtud del art. 14 del Anteproyecto de Ley objeto de Dictamen, a menos que ya existieran los Inspectores Farmacéuticos dentro de la Escala de Titulados Sanitarios de la Comunidad Autónoma de Canarias, en cuyo caso los procedimientos selectivos convocados los serán para estas últimas plazas de Inspectores Farmacéuticos y así debe reflejarse en la norma.

- **Disposición Final Primera.** La Disposición Final Segunda de la Ley 10/1999, de 13 de mayo, por la que se modifica el Decreto-Legislativo 1/1994, de 29 de julio, que aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes autorizaba al Gobierno de Canarias para refundir en el plazo de doce meses y en un solo texto el Decreto Legislativo 1/1994, de 29 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad Autónoma de Canarias, al que se incorporarían, debidamente armonizadas, las modificaciones contenidas en las leyes anuales de presupuestos posteriores a su entrada en vigor, así como las establecidas en la Ley 2/1999, de 4 de febrero, de Medidas Urgentes Económicas, de Orden Social y relativas al Personal y a la Organización Administrativa de la Comunidad Autónoma de Canarias para el ejercicio 1999 y la Ley 10/1999.

El transcurso del plazo de 12 meses sin la ejecución de la actividad encomendada al Gobierno, límite predeterminado de manera expresa por la ley de delegación, impidió que la norma adquiriera rango de ley formal (art. 82.3 CE). La autorización legislativa que contempla la Disposición Final del Anteproyecto, sometido a Dictamen, responde por tanto, a la necesidad de sistematizar y articular en un solo texto una pluralidad de leyes que inciden en el mismo objeto. Atendiendo a esto y a que el contenido de la delegación no se circunscribe a la mera formulación de un texto único, sino a regularizar, aclarar y armonizar los textos legales que han de ser refundidos, lo que permite la explicitación de normas subsidiarias, en el caso de lagunas legales; la depuración

técnica; la aclaración y armonización de preceptos así como la eliminación de discordancias y antinomias, se pone de relieve que la delegación no debería formularse con ocasión de una ley, como la proyectada dado que difícilmente la unidad que se pretende obtener por razones de certeza y seguridad jurídica, se lograría mediante una ley de las características de la proyectada que a la vez de constituir la última reforma de la materia afectada, en materia de tasas y precios públicos, incide en una pluralidad de normas legales sin correlación alguna con la materia objeto de delegación.

CONCLUSIÓN

A reserva de lo señalado en los Fundamentos III y IV, el Anteproyecto se ajusta al parámetro de adecuación al Ordenamiento Jurídico.