



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 9 / 2 0 0 1

La Laguna, a 9 de enero de 2001.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Decreto por el que se establecen directrices en relación a la llevanza de libros-registro y presentación de declaraciones-liquidaciones en euros durante el período transitorio a que se refiere la Ley 46/1998, de 17 de diciembre, sobre Introducción del euro, y se modifican normas tributarias referidas al arbitrio sobre la producción e importación en las Islas Canarias y al impuesto general indirecto canario contenidas en los Decretos 139/1991, de 28 de junio, 182/1992, de 15 de diciembre, 183/1992, de 15 de diciembre, 217/1993, de 29 de julio y 51/1998, de 17 de abril (EXP. 185/2000 PD)*.*

F U N D A M E N T O S

I

1. Mediante escrito de 28 de diciembre de 2000, el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno solicita la emisión de dictamen preceptivo, al amparo de lo dispuesto en los arts. 10.6 de la Ley 4/1984, de 6 de julio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC), y 22.3 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado (LOCE), sobre el Proyecto de Decreto por el que se establecen directrices en relación con la llevanza de libros-registro y presentación de declaraciones-liquidación en euros durante el período transitorio a que se refiere la Ley 46/1998, de 17 de diciembre, sobre Introducción del euro, y se modifican normas tributarias referidas al arbitrio sobre la producción e importación en las Islas Canarias y al impuesto general indirecto canario, contenidas en los Decretos 139/1991, de 28 de junio, 182/1992, de 15 de diciembre, 183/1992, de 15 de diciembre, 217/1993, de 29 de julio, y 51/1998,

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

de 17 de abril. En base al art. 15.1 LCCC, se hace señalamiento expreso de plazo de emisión que se fija en 7 días.

2. Obra en las actuaciones el preceptivo certificado del Acuerdo gubernativo de solicitud de Dictamen [art. 48 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo, aprobado por Decreto 464/85, de 14 de noviembre]. El Proyecto de Decreto ha sido asimismo informado, como es preceptivo, por los Servicios Jurídicos del Gobierno de Canarias [art. 20.f) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de ese Servicio (Decreto 19/1992, de 7 de febrero, modificado por Decreto 232/1998, de 18 de diciembre)]. El expediente de elaboración de la disposición general ha sido tramitado con acatamiento de las previsiones que respecto de tales procedimientos se contemplan en nuestro Ordenamiento, según resulta del art. 44 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno de la Comunidad.

3. El breve plazo para la emisión de Dictamen se justifica en su solicitud por "la simplicidad y urgencia del referido PD". Por lo que se refiere a la urgencia, hemos de señalar que se omite la explicitación que la fundamenta, aunque cabe obtenerla del evento de que ya han transcurrido los dos tercios del período transitorio (art. 12 Ley 46/1998), por lo que se pretende evitar que se consoliden situaciones al margen del propósito del PD respecto de la opción contemplada en su Capítulo I de comprender todas las declaraciones del año natural (art. 3.1) reguladas por los Decretos objeto de modificación.

Ahora bien, la concurrencia de una circunstancia objetiva de urgencia se debe entrelazar con el espacio de tiempo de emisión del Dictamen para evitar el menoscabo del cometido de este Consejo, cuya finalidad es garantizar la adecuación al Ordenamiento jurídico de las actividades del Parlamento y del Gobierno. En el caso presente, como en otros anteriores de modificación de Decretos reguladores de tributos del REF, entendemos que tal exigencia no se ha cumplimentado debidamente. De ahí que, como en anteriores Dictámenes, hemos de expresar que la premura con la que se solicita la emisión del Dictamen altera el adecuado análisis del texto a dictaminar.

II

El ejercicio de la potestad reglamentaria que implica la presente iniciativa del Gobierno cuenta, en relación con las previsiones contenidas respectivamente en los Capítulos I y II del texto sometido a Dictamen, con la cobertura de la citada Ley

46/1998, según se desprende de su art. 33, y de la Ley 20/1991, de Modificación de los Aspectos Fiscales del Régimen Económico-Fiscal de Canarias (LMAF-REF), a tenor de lo dispuesto por su disposición adicional décima.

Sobre el alcance de la indicada disposición adicional décima LMAF-REF y su conexión con la competencia de la Comunidad Autónoma asumida en base al art. 32.14 del Estatuto de Autonomía, se ha pronunciado con anterioridad este Consejo en sus Dictámenes 10/93, Fundamento II.1 y 2; 63/93, Fundamento II.2 y 3; 14/94, Fundamento II.1 y 2; 3/95, Fundamento III.2; 36/98, Fundamento I.2; y 32/99, Fundamento II. Dictámenes a los que nos remitimos expresamente.

III

El PD se estructura en dos Capítulos distintos respecto de materias dispares. En el Capítulo I, referido a "la adaptación a la introducción del euro", se establecen determinadas reglas en relación con la "observación formal de llevanza de libros-registro y de presentación de declaraciones-liquidaciones periódicas y ocasionales no periódicas y de declaraciones de imputación" y respecto de la "presentación de declaraciones en euros y referencias a importes expresados en pesetas". Los artículos proyectados de este Capítulo I pretenden, en suma, establecer en la materia aludida normas cuya aplicación corresponde al período transitorio al que se refiere el art. 12 de la Ley 46/1998, que concluye el 31 de diciembre del año 2001; período, como es sabido, en el que coexistirán el euro y la peseta como unidades de cuenta y medios de pago, sin perjuicio de lo establecido en los arts. 4 y 24 de la citada Ley.

En el Capítulo II, por el contrario, se persigue la modificación del Decreto 139/1991, de 28 de junio, por el que se aprueban normas de gestión, liquidación, recaudación e inspección de las importaciones de bienes sujetas al arbitrio sobre producción e importación en las Islas Canarias; se modifica el Decreto 182/1992, de 15 de diciembre, sobre gestión, liquidación, recaudación e inspección del impuesto general indirecto canario y la revisión de actos dictados en aplicación del mismo; se modifica el Decreto 183/1992, de 15 de diciembre, sobre el contenido, la forma y los plazos de presentación, de las declaraciones censales (...); también se alteran el Decreto 217/1993, de 29 de julio, de modificación de determinados procedimientos tributarios, y el Decreto 51/1998, de 17 de abril, por el que se modifican los

Decretos 182/1992, de 15 de diciembre y 183/1992, de 15 de diciembre; concluyéndose con una disposición final.

Del contraste entre los Capítulos I y II se obtiene la conclusión de que en el primero los Capítulos proyectados se pretende resolver una cuestión sumamente singular -como es la adaptación a la introducción del euro- y de alcance temporal limitado al período que queda hasta el 31 de diciembre del año 2001. Se está, pues, ante un tipo de normas que tradicionalmente se vienen calificando de normas-medida, por cuanto su carácter es ocasional y contingente, para una determinada y concreta necesidad temporal.

Es cierto que en toda norma reglamentaria concurre, en mayor o menor dosis, la nota de la contingencia derivada de circunstancias susceptibles de alteración, pero con la unión de normas-medida de marcado carácter temporal -como las que establece el Capítulo I del PD- con normas de vocación más permanente -las contenidas en el Capítulo II- se asume el riesgo de la inestabilidad integral del Decreto proyectado, lo que justificaría, por razones de estabilidad y seguridad jurídica, la regulación separada de ambas en textos independientes, máxime cuando la correlación entre ambos Capítulos, como se ha expresado, no es esencial.

IV

Tal como ha sido calificada, el Gobierno entiende preceptiva la solicitud del Dictamen que nos ocupa, de conformidad con lo dispuesto en el art. 10.6 LCCC en conexión con el art. 22.3 LOCE, lo que implica que el PD sometido a Dictamen ampara un Reglamento ejecutivo.

Debe indicarse que ni la norma reglamentaria propuesta ni el escrito de solicitud de Dictamen contienen regulación o referencia alguna que derive de una habilitación legal específica cuya concreción reglamentaria es lo que da lugar precisamente a un *reglamento ejecutivo de ley*, cuyo alcance fue en su día precisado por el Consejo de Estado y asumido por la Doctrina científica, así como por la del Tribunal Supremo y la del Tribunal Constitucional. Ciertamente, la norma reglamentaria proyectada tiene como referentes legales las mencionadas Leyes estatales 46/1998 y 20/1991, que, en puridad, deberían ejecutarse por el Estado mediante ejercicio de la potestad reglamentaria que la Constitución atribuye al Gobierno en el art. 97. Máxime cuando la materia regulada por las mismas es de exclusiva competencia del Estado (art. 149.1, 11ª, 13ª y 14ª CE, respectivamente).

En este contexto y por lo que atañe al cometido atribuido a este Organismo de velar por la observancia de las normas jurídicas -entre ellas, las que se refieren al ejercicio de la potestad reglamentaria- entiende este Consejo que limitar el alcance del precepto del art. 23.2 LOCE [al que implícitamente remite el art. 10.6 LCCC como supuesto de Dictamen preceptivo] a los denominados *reglamentos ejecutivos* [algo que pudo ser válido en su momento y, más aún, evidentemente, desde los parámetros propios del precedente Estado centralizado] puede ser cuestionable. Particularmente, si se repara en las fundamentales transformaciones inherentes al desarrollo en plenitud del Estado autonómico, en el marco de la Constitución y de conformidad con las previsiones estatutarias. Esta circunstancia ha determinado, como bien se sabe, la aparición de modalidades normativas reglamentarias no exactamente reconducibles al tipo abstracto conocido como *reglamento ejecutivo* y para las que son igualmente válidas las razones que fundamentan el control de legalidad de estos últimos. Por eso, sostener que esos otros reglamentos a los que se alude, a diferencia de los primeros, están exentos del mencionado control sería entender en términos normativos un concepto doctrinal de fines inequívocamente taxonómicos. De ahí la procedencia de una lectura más acorde con los singulares matices incorporados al panorama que hoy nos ofrece el ámbito de la potestad reglamentaria autonómica -matices de los que el PD dictaminado es un significativo ejemplo- que extraiga de la norma del art. 10.6 LCCC un significado acorde con las exigencias que resultan de tales matizaciones.

En esta línea, y a mayor abundamiento, no se puede dejar de recordar el deber de todo operador jurídico de interpretar las normas de conformidad con las circunstancias del momento en que las mismas hayan de ser aplicadas. En último término, es eso mismo lo que ha hecho el Tribunal Constitucional en su Sentencia 204/92, de 26 de noviembre, al entender que las referencias constitucionales al Consejo de Estado (art. 107 CE) no pueden ser entendidas al margen de lo que (en su mayoría, con posterioridad a dicha Ley) disponen los Estatutos de Autonomía. Todo ello, sin perjuicio, de *lege ferenda*, de la procedencia de una revisión de determinados preceptos de la Ley reguladora de este Consejo de conformidad con los cambios normativos que han tenido lugar en sus tres lustros de vigencia.

V

1. Del análisis de las medidas relativas al período transitorio de introducción del euro (Capítulo I) y de las modificaciones de los Decretos afectados (Capítulo II) contempladas en el PD no cabe apreciar en términos generales falta de adecuación al parámetro legal de enjuiciamiento, constituido por los arts. 11, 12, 27 y, especialmente, 33 de la Ley 46/1998, los preceptos sustantivos de la LMAF-REF, y los Decretos 2.538/1994, de 29 de diciembre, y 37/1998, de 16 de enero, reguladores del IGIC y APIC, respectivamente.

2. Como observaciones puntuales de fondo cabe señalar las siguientes:

Art. 3.1. La previsión de que todas las declaraciones relativas a un año natural correspondientes a un mismo tributo se realicen "en la misma unidad de cuenta" por la que se ha optado requiere que la publicación del Decreto se produzca antes de que un sujeto pasivo presente su declaración de conformidad con la legalidad anterior. Los plazos son muy ajustados por lo que este precepto debería complementarse con una norma transitoria que contemplase la eventualidad que se indica.

Art. 5.3. La entidad pública Correos y Telégrafos es estatal. La regulación de los envíos por correo de cartas y de paquetes postales es competencia exclusiva del Estado [art. 149.1.21 CE]. La autorización que el PD hace a favor del Consejero de Economía y Hacienda para "regular los envíos por correo de cartas y de paquetes postales" vulnera el orden constitucional de competencias. Cosa distinta es que la habilitación tuviera por objeto los aspectos formales derivados de la importación de objetos por vía postal. La formulación genérica del precepto determina su inadecuación al parámetro constitucional de aplicación.

Art. 6.1. Este precepto, que modifica el núm. 1 del art. 4 del Decreto 139/1991, de 28 de junio, excede del ámbito del citado Decreto en cuanto al arbitrio sobre la producción e importación en las Islas Canarias, por la afectación al mismo de todo "tipo de envío que contenga cualquier objeto, producto o materia, con o sin valor comercial". La falta de valor comercial del objeto, producto o materia procedentes del territorio de la Unión Europea debe generar la no sujeción al arbitrio, singularmente tratándose de bienes personales, que no deben quedar sometidos a traba administrativa alguna. Sin detrimento de las comprobaciones o reconocimientos que procedan.

Art. 10. Este precepto modifica el Decreto 51/1998, de 17 de abril (por el que se modifican los Decretos 139/1991, de 28 de junio, y 182/1992 y 183/1992, ambos de 15 de diciembre) añadiendo dos nuevos apartados (números 3 y 4) a su disposición adicional. El nuevo apartado 3 considera desestimada la solicitud de reembolso en defecto de acuerdo expreso cuando hubiesen transcurrido tres meses a partir de la fecha de presentación de la correspondiente solicitud. La aplicación retroactiva de la disposición final tercera del PD pudiera generar una alteración *in peius* en determinadas situaciones concretas e individuales existentes con anterioridad.

Disposición final segunda. Su contenido está explícitamente contemplado en los arts. 3, 4 y 5 del PD. Se trata, por ello, de una disposición ociosa.

Disposición final tercera. Debe mantenerse la regla de irretroactividad de los Reglamentos, con las excepciones admitidas en materia de aclaración, organización, procedimiento, o cuando la norma reglamentaria sea favorable para los ciudadanos (art. 9.3 CE). Por otro lado, siempre que la retroactividad esté en la ley, el reglamento podrá desarrollarla o concretarla, pero, en ausencia de determinación legal, proceder en tal sentido supone transgredir sus límites.

C O N C L U S I O N E S

1. La iniciativa reglamentaria, ejercida al amparo de las competencias de la Comunidad Autónoma, se ajusta al parámetro normativo que la delimita.
2. Se formula la observación de carácter general contenida en el Fundamento III, así como otras de índole puntual al articulado en el Fundamento V, 2.