



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 8 5 / 2 0 0 1

La Laguna, a 19 de julio de 2001.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con *si deben observarse las cifras de población referida al 1 de enero de 1999, declaradas oficiales por el Real Decreto 3491/2000, de 29 de diciembre, para efectuar la regularización de las cantidades entregadas a cuenta a los Cabildos Insulares en concepto de distribución de la participación insular en los ingresos derivados del Régimen Económico y Fiscal de Canarias correspondientes a los años 1999 y 2000, aun cuando el artículo 1 del mismo Real Decreto establezca que la declaración como oficiales de las cifras de población se hacen con efectos del 31 de diciembre de 2000 (EXP. 77/2001 CG)*.*

F U N D A M E N T O S

I

1. El Excmo. Sr. Presidente del Gobierno solicita Dictamen facultativo "acerca de si deben observarse las cifras de población referidas al 1 de enero de 1999, declaradas oficiales por el Real Decreto 3491/2000, de 29 de diciembre, para efectuar la regularización de las cantidades entregadas a cuenta a los Cabildos Insulares en concepto de distribución de la participación insular en los ingresos derivados del Régimen Económico y Fiscal de Canarias correspondientes a los años 1999 y 2000, aun cuando el artículo del mismo Real Decreto establezca que la declaración como oficiales de las cifras de población se hace con efectos del 31 de diciembre de 2000".

La legitimación para la solicitud del Dictamen, su carácter facultativo y la competencia del Consejo Consultivo para emitirlo resultan de los arts. 3.1 y 12 de la Ley del Consejo Consultivo.

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

2. El problema que se plantea en la consulta del Gobierno puede reconducirse a los siguientes términos:

1) Se pretende "regularizar" las cantidades entregadas a cuenta en concepto de distribución de la participación insular correspondiente a los ejercicios 1999 y 2000 (en aplicación de la Orden 4 de diciembre de 2000).

2) Se entiende que debe efectuarse de acuerdo con el Real Decreto 3491/2000, de 29 de diciembre.

3) Este decreto fija las cifras oficiales de los padrones municipales para el año 1999.

4) Esas cifras varían respecto de las fijadas para el año 1998 en el Real Decreto 480/1999, de 18 de marzo.

5) Habría que corregir los porcentajes del reparto dispuestos en la Orden de 22 de junio de 1999 para ajustarlas a las cifras oficiales declaradas por ese Decreto.

6) Resulta que en su art. 1 el Decreto 3491/2000, además de la declaración de las cifras oficiales, especifica que "con efectos de 31 de diciembre de 2000".

7) Se duda de la aplicabilidad de las cifras oficiales declaradas para 1999, a efectos de la pretendida regularización de los años 1999 y 2000, negada por los Servicios Jurídicos del Gobierno y afirmada por los Cabildos de El Hierro, Lanzarote, Fuerteventura y La Palma.

II

En el escrito del Presidente del Gobierno, la consulta propiamente dicha va precedida de una extensa exposición sobre distintos extremos a efectos aclaratorios.

1. Primeramente se explicita la motivación de la consulta que, según se dice, se debe a la transcendencia que para los Cabildos tiene la interpretación del Real Decreto 341/2000, de 29 de diciembre de 2000, "por el que se declararon oficiales las cifras de población resultantes de la revisión del padrón municipal referidas al 1 de enero de 1999", publicado el 26 de enero de 2001.

2. Seguidamente se relacionan una serie de puntos de los que interesa se tenga constancia.

2.1. El primero enumera "las distintas disposiciones por las que se regula el reparto de los ingresos procedentes del Régimen Económico y Fiscal de Canarias":

A) La Ley 42/1985, de 19 de diciembre, sobre criterios de reparto de los ingresos REF establecidos en la Ley de 22 de julio de 1972, con expresa referencia a sus artículos 4, que en su letra a) dispone que la distribución entre las Islas se haga "en forma directamente proporcional a la población de derecho", y 5.a), que fija como criterio de distribución de la variable **"los datos de cifras quinquenales oficiales de padrones municipales de habitantes"**.

B) La Ley 20/1991, de junio, de modificación de los aspectos fiscales del Régimen Económico Fiscal de Canarias, concretándose en cuanto al IGIC en su art.64 -sobre distribución de su rendimiento entre la Comunidad Autónoma y los Cabildos Insulares- y en la Disposición Adicional Tercera -que se remite a los criterios de reparto fijados por la indicada Ley 42/1985, enumerados, como se ha dicho, en sus artículos 4.a) y 5.a)

C) La Ley 4/1996, de modificación de las bases del Régimen Local y el Real Decreto 2612/1996, de 20 de diciembre, de modificación del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, que -se dice- al suprimir las revisiones quinquenales "introducen alteraciones normativas con incidencia en el criterio de la población para la asignación de los recursos procedentes del REF" -más exactamente, sólo los procedentes del IGIC-.

D) La Orden de la Consejería de Economía y Hacienda, de 4 de diciembre de 2000, reguladora de "la forma de abono del porcentaje de participación insular en los ingresos derivados del REF", con cita textual de su apartado tercero sobre "la regularización anual".

2.2. El segundo punto explica la forma de llevar a cabo el reparto de las cantidades que corresponden a los Cabildos que -se dice- tiene "base en las Disposiciones reproducidas".

2.3. El tercer punto trata del momento de efectuar la "regularización definitiva", que, se dice, es el de la declaración oficial de las cifras de población; criterio este resultante de la integración de las determinaciones del art. 5.a) de la Ley 42/1985 y de las contenidas en la Ley 4/1996 y Real Decreto 2612/1996, sobre revisión de los padrones municipales.

2.4. El punto 4 se refiere a la "última regularización de las entregas a cuenta" de 1998, efectuadas por la Orden de 22 de junio de 1999, sobre la base de las cifras oficiales de población declaradas por el Real Decreto 480/1999, de 18 de marzo.

2.5. El punto quinto sostiene la necesidad de "la revisión de los porcentajes de participación insular vigente" fijados por la indicada Orden de 22 de junio, dado que por el Real Decreto 3491/2000, de 29 de diciembre, se varía la cifra oficial declarada en el precedente Real Decreto 480/1999, de 18 de marzo.

2.6. El punto sexto se refiere a las dos interpretaciones del art. 1 del Real Decreto 3491/2000, recogiendo el séptimo la de la Dirección General del Servicio Jurídico de que es a partir del 31 de enero de 2000 (??) "cuando deben ser tenidas en cuenta las cifras de población declaradas en el indicado Decreto"; y el octavo, la de los Cabildos de Fuerteventura, el Hierro, Lanzarote y La Palma, de que esa cifras deben aplicarse para llevar a cabo la regularización definitiva del año 1999 y la provisional correspondiente al 2000, entendiéndose que es irrelevante la cláusula de los efectos del 31 de diciembre de 2000 "puesto que de conformidad con las normas que fijan el régimen de reparto de los recursos del REF, la regularización debe hacerse en el presente ejercicio de 2001, aunque con base en las cifras de población declaradas oficiales con referencia al 1 de enero de 1999".

2.7. El punto noveno adjunta copia de las alegaciones presentadas por los Cabildos de Fuerteventura, Lanzarote y La Palma.

3. Finalmente, previa a la formulación literal de la consulta, en el escrito de la Presidencia se cita la normativa que se entiende ha de tenerse en cuenta: la Ley 42/1985, en lo que respecta a sus preceptos sobre la distribución poblacional y forma de realización, el apartado tercero de la Orden de 4 de diciembre de 2000, y el propio Real Decreto 3491/2000.

III

El escrito del Presidente del Gobierno se inicia dando por sobreentendido que el Real Decreto 3491/2000, de 29 de diciembre, debe tenerse en cuenta en el "reparto de la participación insular en los ingresos procedentes del Régimen Económico y Fiscal de Canarias".

Se trata de un criterio expresado y explicado de entrada en el PUNTO PRIMERO, letra c). En efecto, como ya apuntamos anteriormente, se afirma que la Ley 4/1996, de modificación de las bases del Régimen Local, y el Real Decreto 2612/1996, de modificación del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales "introducen alteraciones normativas con incidencia en el criterio de población para la asignación de los recursos del REF, **al establecer que las revisiones de los padrones municipales se aprobarán con referencia al 1 de enero de cada año, acabando con las revisiones quinquenales**". Reproduciendo a estos efectos los artículos 81 y 82 del indicado Reglamento de Población y Demarcación en su actual redacción.

Este criterio se reitera en el PUNTO SEGUNDO, que en su letra c) señala que la regularización de las entregas a cuenta y provisionales, aludidas en las letras anteriores, se debe efectuar **"una vez hechas oficiales las cifras de población correspondientes al ejercicio presupuestario de que se trata"**.

Muy expresivo al respecto es el PUNTO TERCERO, cuando afirma que, conforme con las modificaciones introducidas en la Ley y Reglamento citados, "la referencia a las cifras quinquenales que se contiene en la letra a) del indicado art. 5 [Ley 42/1985] **"debe entenderse hecha a la revisión de los padrones municipales que se aprueben con referencia al 1 de enero de cada año"**.

Además, resulta obvio que tal criterio ha sido llevado a la práctica en la Orden de 22 de junio de 1999. Esta Orden, en su motivación, indica que la Ley 4/1996 y el Real Decreto 2612/1996 "introducen alteraciones normativas con incidencia en el criterio poblacional de asignación de tales recursos, **de manera que las revisiones padronales se aprobarán con referencia al 1 de enero de cada año**", a la vista del Real Decreto 480/1999, de 19 de marzo. Este Real Decreto, de conformidad con lo dispuesto en la Ley y Reglamentos citados más el Real Decreto 1645/1997 (Disposición Transitoria Única), declara en su artículo único "oficiales las cifras de población resultante de la revisión padronal referida al 1 de enero de 1998 en todos los municipios españoles". De ahí que la Orden, en su artículo primero, proceda a modificar los porcentajes de reparto de los recursos derivados del REF de acuerdo con las cifras establecidas en el indicado Real Decreto 480/1999.

2. Según lo expuesto, el argumento que sustenta el criterio del Gobierno de que se debe proceder a un reajuste de los porcentajes de reparto para acomodarse a las

declaraciones oficiales del Gobierno del Estado de las cifras de población resultantes de la revisión padronal anual dispuesta en la Ley 4/1996 y el Real Decreto 2612/1996 es, sencillamente, que el criterio de distribución poblacional de "las cifras quinquenales oficiales de los padrones municipales de habitantes", previsto en el artículo 5.a), Ley 42/1985, ha dejado de ser aplicable y "sustituido" por el de las cifras anuales fijadas en los correspondientes Reales Decretos estatales dictados de acuerdo con la legislación básica de Régimen Local.

Dicho de otro modo, dándose por bueno este criterio de modo poco reflexivo, se considera que estamos ante un supuesto de sucesión de normas en el tiempo, por lo que la *lex posterior* deroga a la *lex anterior*.

Tal presuposición entendemos que carece de fundamento porque la *lex anterior* - en nuestro caso la Ley 42/1985- es, sin duda alguna, una Ley especial que, por su condición, queda fuera del ámbito de aplicación del principio de ordenación de fuentes que implícitamente se está aplicando.

Ha de advertirse que, como bien se señala en el punto primero, letra b), del escrito del Presidente del Gobierno, es la Disposición adicional tercera de la Ley también especial -la Ley 20/1991, "de modificación de los aspectos fiscales del REF"- la que, a efectos de lo dispuesto en su art. 64, se remite a la Ley 42/1985 y no obviamente a la Ley reguladora de Bases del Régimen Local.

Y, asimismo, que la normativa en la que se integra el precepto del art. 5.a), Ley 42/1985 tiene el fundamento expreso de la Disposición adicional tercera de la Constitución y, por ende, está sujeto a un régimen específico de modificación, dispuesto en el art. 46.3 del Estatuto de Autonomía (EAC).

Ciertamente, el precepto legal antedicho toma como referente el criterio establecido en la legislación del Régimen Local y su modificación pudiera afectarle; pero, según lo expuesto anteriormente, en su aplicabilidad en su caso, nunca en su eficacia.

La cuestión de la posible inaplicabilidad de una norma eficaz al devenir eventualmente obsoleta ha de resolverse con el ejercicio de la potestad legislativa en la materia concernida; es decir, el Régimen Económico y Fiscal de Canarias. Y a este respecto debe tenerse presente que tras la reforma del Estatuto de Autonomía, operada por la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre, la Comunidad Autónoma

tiene atribuida competencia para "el establecimiento de los criterios de distribución y porcentajes de recursos derivados del Régimen Económico y Fiscal de Canarias" (art. 30 y 32, EAC) y, además, que esta materia está sujeta a reserva legal expresa (art. 59.g), EAC).

Todo ello sin perjuicio de que la problemática aplicabilidad del art. 5.a), Ley 42/1985 surge precisamente a partir de este año 2001, puesto que la última renovación quinquenal del padrón se hizo en 1996, tal como se dispuso en el antes citado Real Decreto 1645/1997, que, modificando el Real Decreto 280/1995, en su artículo primero preceptúa: "Se declaran oficiales las cifras de población resultantes de la renovación padronal referida al 1 de mayo de 1996 en cada uno de los municipios españoles". Y en cuyo Anexo II, entre otras, se incluyen las cifras de "población referida al 1 de mayo de 1996 por islas".

3. No se le escapan a este Consejo las consecuencias derivadas de las consideraciones efectuadas en el apartado anterior, en cuanto suponen cuestionar la regularidad de las actuaciones seguidas a partir de 1999 en el asunto objeto de Dictamen y que, en todo caso, obstan a que se pronuncie sobre la cuestión planteada, puesto que hacerlo implicaría admitir tácitamente la adecuación jurídica de sus presupuestos de partida la cual, justamente, no se comparte.

CONCLUSIÓN

Las razones expuestas en el Fundamento III.2 obstan a dictaminar sobre el asunto planteado en la consulta.