



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 160/2002

(Pleno)

La Laguna, a 6 de noviembre de 2002.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno en relación con el *Proyecto de Ley de Medidas Tributarias y de Financiación de las Haciendas Territoriales de Canarias (EXP. 144/2002 PL)**.

FUNDAMENTOS

I

A solicitud del Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de la Comunidad Autónoma (CAC), que señala la urgencia en su emisión, fundada en la necesidad de que la regulación proyectada esté vigente a partir del 1 de enero de 2003, se emite el presente Dictamen sobre la adecuación a la Constitución (CE) y al Estatuto de Autonomía (EAC) del Proyecto de Ley de Medidas Tributarias y de Financiación de las Haciendas Territoriales de Canarias, de acuerdo con lo previsto en los arts. 11.1.A.b) y 20.3 de la Ley del Consejo Consultivo.

Sin embargo, como este Organismo ha expresado reiteradamente, de acuerdo con lo previsto en el precepto legal citado y, sobre todo, en el art. 44.1 EAC, el objeto del Dictamen a recabar en esta materia no es un Anteproyecto de Ley, sino un Proyecto, con todo lo que ello comporta. Tanto en relación con el instrumento a analizar técnico-jurídicamente y el ejercicio de la facultad de iniciativa legislativa del Gobierno, como del cumplimiento de la obligación, en interés de éste pero en todo caso del Parlamento por ser el Organismo estatutario competente para decidir al respecto, de someter tal instrumento a la consideración del Consejo Consultivo.

* **PONENTE:** Sr. Doreste Armas.

* **VOTO PARTICULAR:** Sres. Fajardo Spínola y Suay Rincón.

A lo que no puede obstar estatutariamente la indicación legal de que aquél se remita para ser dictaminado antes de su aprobación definitiva por el Gobierno, pues aquella no puede suponer la conversión de un Proyecto en Anteproyecto, ni la posibilidad de que, salvo alteraciones introducidas en virtud del Dictamen, el texto enviado a este Organismo difiera del remitido a la Cámara legislativa.

II

1. El Proyecto a dictaminar se integra por diez artículos, tres Disposiciones Transitorias, dos Disposiciones Derogatorias y dos Disposiciones Finales, estableciéndose el objeto de la Ley proyectada en su primer artículo. Así, se dispone que dicha Ley establecerá la regulación del régimen de distribución de recursos derivados del Régimen Económico-Fiscal (REF) de Canarias y, como complemento a tal régimen, se configura la creación de un Fondo Insular para Inversiones, y se regula la exacción fiscal sobre la gasolina y el gasóleo de automoción y la financiación de las competencias transferidas de la CAC a los Cabildos Insulares.

A todo ello se dedica la normativa contenida en los arts. 2 al 9 del APL, añadiéndose un precepto (art. 10), en orden a prevenir que, en aplicación del principio de lealtad institucional, el Gobierno evalúe el impacto económico que la legislación sectorial autonómica suponga para las Haciendas Locales en orden a su corrección.

Por su parte, las Disposiciones Transitorias establecen determinadas reglas para regular concretas situaciones jurídicas no resueltas en el articulado; las Disposiciones Derogatorias, una derogación general que afecta a toda norma que se oponga a la normativa proyectada y otra específica, referida a la Disposición Adicional Primera de la Ley 5/1986, del Impuesto especial de la CAC sobre combustibles derivados del petróleo; y las Disposiciones Finales regulan la facultad al Gobierno para desarrollar y ejecutar la Ley, así como la entrada en vigor de ésta.

2. Ante todo es preciso indicar que el título del Proyecto de Ley no se ajusta plenamente al objeto que, según su art. 1, tiene, sino que es más amplio, por cuanto no se trata propiamente de una Ley reguladora de medidas tributarias, en general, o de financiación de las Haciendas Territoriales de Canarias. En este último aspecto no sólo porque, es claro, no se incluye la propia de la CAC, sino porque, en realidad y evidentemente, no se trata únicamente de ordenar tales Haciendas, sino de adoptar medidas concretas de financiación.

III

La CAC ostenta competencias, asumidas en su Estatuto de Autonomía, que facultan al legislador autonómico para establecer la regulación proyectada y, además, existen previsiones de la propia Norma estatutaria que no sólo exigen que se contemplen las cuestiones que dicha regulación pretende ordenar, sino que ello deba hacerse en buena medida mediante Ley formal, al menos en principio y esencialmente, en correcto respeto al principio de legalidad y su manifestación de reserva reguladora a la Ley, sin perjuicio de un ulterior desarrollo de la normativa legal por Reglamento propiamente ejecutivo.

Así, la CAC dispone de competencia exclusiva para el establecimiento de los criterios de distribución y porcentajes de reparto de los recursos derivados del REF, debiéndose efectuar tal establecimiento por Ley del Parlamento [arts. 30.12 y 59.g) EAC]. Y para establecer y exigir tributos propios, también mediante Ley formal [arts. 51 y 59.a) EAC].

Por otra parte, forman parte de los recursos de la CAC los rendimientos de Impuestos estatales que las Cortes Generales asignen a la Hacienda autonómica, mientras que lo son de las Islas los derivados del REF, las participaciones en la tributación autonómica, los establecidos en su legislación específica y los que se les asignen como consecuencia de las competencias que se les traspasen [arts. 49.c) y 50.a), c), d) y e) EAC], correspondiendo al respectivo Cabildo Insular el establecimiento de las normas reglamentarias precisas para la gestión de sus ingresos [art. 60.2.b) EAC]. Y, en fin, la CAC cuenta con Hacienda y Patrimonio propios, debiendo velar por su equilibrio territorial (arts. 45 y 57.1 EAC).

En este orden de cosas y por lo que concierne a la exacción fiscal a la que se refiere el art. 8 del Proyecto, ha de señalarse que se trata de un tributo autonómico, previsto en el Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Tasas y Precios Públicos de la CAC, de manera que no sólo cabe la cesión de sus rendimientos, incluido la determinación de su destino o, más concretamente, su uso para financiar ciertas funciones transferidas, sino la de su gestión, siendo competencia de los Cabildos, como se ha expresado, la regulación de ésta, referida a estos recursos o ingresos insulares.

Por consiguiente, desde esta perspectiva y en general ha de señalarse que el Proyecto de Ley analizado es jurídicamente adecuado, ajustándose su normativa a las previsiones estatutarias antes expuestas.

IV

No obstante, se efectúan determinadas observaciones que a continuación se expresan en relación con el articulado y demás disposiciones del Proyecto.

1) Art. 2.-

La distribución y reparto de los recursos derivados del REF no implica la necesaria creación del denominado Bloque de Financiación Canario, pues tal actuación no exige unir, junto a la recaudación de los impuestos propiamente incluidos en dicho Régimen, la de otros impuestos cedidos, de carácter genérico en cuanto existentes y aplicables en todo el territorio estatal y susceptibles de cederse a toda Comunidad Autónoma, como es el especial sobre determinados medios de transporte.

Esto es, la distribución y reparto de los recursos derivados de este último impuesto puede efectuarse por la CAC independientemente de los propios del IGIC o del AIEM, pudiendo no incluirse a tal fin en el que se denomina "Bloque de Financiación Canario" y, por ende, asignarse de modo diferente. Pero ello no obsta para que, si así lo decide el legislador autonómico, los recursos de tal impuesto, uniéndose a los de los impuestos REF, integren el referido Bloque y se distribuyan y repartan mediante reglas comunes previstas por dicho legislador, competente exclusiva y plenamente al efecto.

Por supuesto, la CAC puede recibir recursos derivados del REF, particularmente de los impuestos establecidos por la Ley estatal que lo regula, que asigna sus rendimientos a la Comunidad Autónoma y a las Islas. Y ello, sin perjuicio de su carácter específico y singular, bien diferenciados de otros Impuestos estatales, cedibles o no, (arts. 46 y Disposición Adicional Tercera EAC), por la exclusiva previsión y aplicación en Canarias (art. 10.1 y Disposición Adicional Tercera de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, LOFCA).

El sistema diseñado en el PL no altera los intereses de las entidades locales canarias, particularmente de los Cabildos Insulares, ya que con dicho sistema y

sus reglas (arts. 2, 4 a 6 y 7 del PL) no ven afectados su nivel de ingresos, acrecentado por el contrario tanto en general como en concreta relación con los recursos del REF, ni su autonomía financiera o funcional, como se verá. Sin embargo, ha de efectuarse necesariamente en su totalidad, al menos en lo que concierne a los derivados del REF o, en otras palabras, del IGIC y del AIEM, la distribución de los correspondientes recursos. Y ello, sin perjuicio de la posible creación del Bloque de Financiación Canario y de que, mientras la distribución de los recursos de impuestos no previstos en la Ley del REF es absolutamente discrecional, particularmente respecto a sus receptores, la de los del REF ha de tener entre ellos necesariamente a las Islas.

Por tanto, aunque nada pueda objetarse competencialmente a la previsión del apartado 2 del artículo comentado, pudiendo ser establecido en su presente contenido por el legislador autonómico sin más justificación al respecto que procurar el interés autonómico, sin afectar por lo demás el de adecuada financiación de las entidades locales, (como es patente pese a la deducción que comporta) es preciso señalar de modo expreso que tal cantidad, derivada de los recursos del REF, se asigna a la CAC, incrementando el porcentaje de su participación en el Bloque.

2) Art. 3.-

Es perfectamente estatutaria la previsión (en relación con el REF, o bien, con el Bloque y, por ende, los tributos incluidos en uno u otro) de que los costes de gestión de éstos por la CAC, referidos a gastos de funcionamiento e inversión, se financien con cargo a su recaudación, siendo así mismo conformes al Estatuto las previsiones del apartado 2 del artículo.

Y tampoco es objetable la del apartado 3, habida cuenta tanto del carácter extraordinario y la justificada necesidad del incremento en la financiación de los gastos de que se trata, como, en relación con ello, de que los planes especiales al efecto se produzcan en el marco de la Subcomisión de Política Fiscal y Financiera y que sólo pueden ser aprobados a propuesta de ésta.

No obstante, en aras a la claridad y precisión de los preceptos comentados, y, en garantía del principio de seguridad jurídica, el apartado 3 del precedente art. 2 debería conectarse adecuadamente con el art. 3 o, cuando menos, titular éste como cálculo de los costes de gestión, sin perjuicio de reformar la redacción

del citado art. 2.3 para eludir cualquier interpretación distinta a la pretendida por el legislador.

3) Arts. 5.1 y 7.-

Nada debe objetarse a la regulación, en sí misma considerada, del art. 7. Sin embargo, se advierte que, siendo ésta una normativa de futuro, los planes y programas de que se trata pueden no venir limitados a los que estuvieren en vigor, ni tampoco a que sean los establecidos en exclusiva por las Leyes presupuestarias, sin perjuicio de su contemplación en ella a los fines que le son propios. Además, por idéntica razón de permanencia ordenadora, pero así mismo por ajuste a la idea que subyace en la norma proyectada, se hace notar que, aun cuando sea pertinente la regla de supletoriedad prevenida a la falta de acuerdo de los Cabildos y, por ende, su aplicación inmediata o inicial, ello no obsta a que pueda alcanzarse el acuerdo en cuestión para ulteriores repartos del Fondo.

En todo caso, el apartado 1 del art. 5, aparte de que no afecta al adecuado ejercicio de la competencia de distribución y reparto de recursos, del REF o del Bloque creado en el PL, ni al nivel de ingresos de las Islas o aun de cada Isla por aplicación de las reglas de reparto del propio PL, y, por tanto, a la suficiencia financiera de las instituciones de las Islas, no supone vulneración de la autonomía financiera o funcional de los Cabildos.

La primera porque, siendo receptores los Cabildos del recurso de que se trata, es claro que la cantidad que reciban va a ir destinada a financiar unos planes sectoriales de actuación de ámbito e interés insular, así considerado por los propios Cabildos, en cuya producción, por lo demás, han intervenido los mismos.

Y la segunda porque, sin perjuicio de tenerse presente lo antedicho como presupuesto básico, lo cierto es que el importe de esta forma de financiación, que podría considerarse hasta cierto punto condicionada, es tan reducido en relación con el global que recibirán los Cabildos que en absoluto puede mantenerse que éstos están determinadamente limitados en el uso de los fondos que reciban del Bloque o del REF. Pero es que, por lo demás, el art. 9.7 de la Carta Europea de Autonomía Local de 1985, ratificada por España mediante Instrumento de 20 de enero de 1988, y el art. 146.2 de la Ley de Haciendas Locales permiten, confirmando su adecuación constitucional Sentencias del Tribunal Constitucional (STC 13/92 y 59/95), que la normativa reguladora de la

fuelle del ingreso pueda excepcionalmente disponer la asignación finalista de algún recurso sin que ello vulnere la normativa estatal, pues, de esa forma, no se regula el tributo en sí mismo considerado, cuyo régimen jurídico deja intacto. Por último, esa normativa ha de entenderse que es la autonómica, a la vista de la regulación aplicable del Estatuto y de la Ley del REF.

4) Art. 8.-

No se cuestiona, dada la corrección jurídica, del contenido sustantivo del precepto proyectado. Así, es constitucional y estatutariamente adecuada la regulación que se pretende que tenga la Disposición Adicional Quinta del Texto Refundido mencionado en el Fundamento III, aprobado por Decreto-Legislativo 1/94. Y ello, tanto en lo que se refiere a la definición de los elementos esenciales del tributo de que se trata, la exacción fiscal sobre el gasóleo y la gasolina de automoción, tributo distinto del Impuesto autonómico sobre los combustibles derivados del petróleo regulado por su propia Ley, como en lo concerniente a su recaudación y destino, con la cesión de aquélla a los Cabildos y el mandato de que deba destinarse a financiar funciones transferidas a los mismos en materia de carreteras y transporte terrestre o, correlativamente, la asignación de la gestión del tributo a los Cabildos, comportando su regulación por éstos, con la excepción que el propio precepto señala, así mismo jurídicamente posible y correctamente explicitada [arts. 23.4; 49.b); 50.a), d) y e); 51; 59.a), f) y g); y 62.1 EAC].

Sin embargo, procede clarificar que, en virtud de la normativa estatutaria citada, corresponde a la CAC la regulación legal y reglamentaria de la exacción, así como de las funciones que se transfieran a las Islas y para cuya financiación se cede la recaudación de aquél, de acuerdo con lo previsto en el art. 46.2 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas Canarias. En este sentido, a efecto de la necesaria homogeneización ordenadora y equiparación en la aplicación del tributo, la regulación a establecer por los Cabildos ha de ajustarse a las previsiones dictadas por la CAC, que ha de incluir normas sobre aspectos fundamentales o determinantes de la gestión tributaria. Además, difícilmente puede quedar a la discrecional regulación de los Cabildos la revisión, encima a nivel de cada Isla, de la exacción, cuestión que desde luego difícilmente puede considerarse parte de la gestión tributaria, por muy amplia que sea su inteligencia.

5) Art. 10.-

Su contenido es más programático que normativo, al menos en relación con la actuación gubernativa que previene. Así, no se determina la legislación autonómica que podría producir el "impacto" que se menciona o cómo lo produciría, pero, sobre todo, la forma de enmendarlo o los medios para ello. En suma debe corregirse, especialmente cuando se tiene en cuenta que esa legislación no puede ser la que, real y estatutariamente, genera ese impacto y está obligada a prever su evaluación y consiguiente financiación (art. 23.4 EAC).

Así, debe quedar claro que tal legislación es institucional o sectorial, la cual, aunque diferenciada en su objeto y normación, puede implicar atribución de funciones o deberes a los Entes Locales, aunque sea en cada caso de distinto carácter y, por ende, repercusión económica. Por eso, es preciso evaluar el gasto añadido que comportare y fijar los correspondientes recursos a asignar a las Haciendas Locales para afrontar propiamente dicha repercusión y cubrir el subsiguiente gasto en interés general.

6) Disposición derogatoria primera.-

Por razones de seguridad jurídica y eficacia normativa, no debería incluir en la Ley cuyo Proyecto se analiza la Disposición comentada, no sólo porque el impuesto sobre combustibles derivados del petróleo no es la exacción fiscal sobre el gasóleo, a cualquier propósito o fin, particularmente de financiación, finalista o no, de las entidades locales canarias, sino que la Ley que lo regula tiene condición especial por su carácter tributario. Además, al fin pretendido no debería confundirse la regulación de la Disposición Adicional de la misma que se pretende derogar con su aplicación, con el eventual ejercicio de la facultad en ella contemplada por el Gobierno autonómico.

CONCLUSIONES

1.- El PL que se dictamina se ajusta a la Constitución y al Estatuto de Autonomía, adecuándose con las previsiones competenciales y formales de éste en la materia que es objeto del mismo (Fundamento III).

2.- No obstante, se formulan determinadas observaciones a la regulación proyectada, en orden a garantizar los principios de seguridad jurídica y de eficacia normativa (Fundamento IV).

VOTO PARTICULAR AL DICTAMEN DEL CONSEJO CONSULTIVO DE CANARIAS 144/02 QUE FORMULA EL CONSEJERO D. LUIS FAJARDO SPINOLA, Y AL QUE SE ADHIERE EL CONSEJERO D. DON JOSÉ SUAY RINCÓN.

Al no compartir algunos de los Fundamentos y las Conclusiones que el Dictamen que este Consultivo ha emitido en relación con Anteproyecto de Ley sobre Ley de Medidas Tributarias y de Financiación de las Haciendas Territoriales, y que fue aprobado por ello con mi voto en contra, me veo en la obligación de formular el siguiente voto particular al mismo:

“La Comunidad Autónoma de Canarias tiene sin duda competencia para regular la distribución de los recursos procedentes del REF. No obstante, una cosa es distribuir y otra condicionar con carácter finalista alguna de las asignaciones provenientes de tal distribución. Y eso es lo que hace, indebidamente según el parecer de este Consejero, el art. 5.1 del APL, al vincular el cinco por ciento destinado a los Cabildos Insulares, y en otro tiempo asignado a las Mancomunidades Provinciales Interinsulares, a un concreto destino.

El art. 9.7 de la Carta Europea de la Autonomía Local de 1985 (ratificada por España mediante Instrumento de 20 de enero de 1988) establece que sólo con carácter excepcional podrá admitirse la figura de las transferencias a las entidades locales con carácter finalista. Así también el art. 146.2 de la Ley de Haciendas Locales, que dispone: “Los recursos de la Entidad local y de cada uno de sus Organismos Autónomos y Sociedades Mercantiles se destinarán (en la elaboración del Presupuesto local) a satisfacer el conjunto de sus respectivas obligaciones, salvo en el caso de ingresos específicos afectados a fines determinados”. Es decir, sólo cuando con carácter excepcional el ingreso tenga una específica afectación a un fin determinado podrá evitarse que entre a financiar el conjunto de las obligaciones con cargo al Presupuesto. Sólo cuando la regulación de la fuente de ingreso así lo disponga (art. 27 de la Ley General Tributaria), podrá admitirse esta afectación a un gasto concreto. Eso es lo que pretende este APL: vincular un ingreso insular a un fin concreto, sin que el Presupuesto del Cabildo pueda destinarlo a la financiación del conjunto del gasto. Ahora bien, tal regulación no puede establecerse por Ley autonómica, pues estamos ante tributos estatales. La capacidad legislativa autonómica, en punto a los recursos del REF, llega sin problema -como acaba de señalarse- a la distribución de los mismos; pero no puede extenderse a la regulación del tributo mismo, que corresponde a las Cortes Generales. Fue un precepto de una

Ley estatal, el art. 3 de la Ley 42/1985, el que -mediando propuesta de una Comisión Mixta, formalizada luego por el Real Decreto 107/1985, de 19 de abril- traspasa la mitad de este 5% a los Cabildos Insulares. A partir de entonces este 2'5% pasó a convertirse en un recurso propio de tales Corporaciones. Si se quiere privar, que no es el caso, o limitar el destino final, de este recurso propio de los Cabildos, como sí se pretende por este APL, habría que acudir a una modificación por las Cortes Generales de la ante citada legislación. El legislador autonómico puede distribuir los recursos provenientes del REF; pero no puede -luego, en una segunda fase- vincular el destino que el Cabildo autónomamente acuerde para lo distribuido.

Además, si la cuestión se plantea desde la perspectiva de la autonomía financiera de los entes locales insulares, tal vinculación supone una limitación de tal autonomía, al menos en lo que atañe al porcentaje de los recursos que eran, y son, de los Cabildos; y una limitación acordada por legislador incompetente para ello.

Debe concluirse, pues, que el legislador autonómico no es competente -como lo pretende en el art. 5.1 del APL- para vincular tales recursos distribuidos a los Cabildos a la financiación del Fondo Insular para Inversiones".

Este es mi voto particular, que firmo en La Laguna a 6 de noviembre de 2002.