



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 201/2004

(Pleno)

La Laguna, a 16 de noviembre de 2004.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento en relación con la *Consulta parlamentaria sobre la adecuación constitucional y estatutaria del Informe de la Ponencia designada para la Proposición de Ley para la modificación del art. 4 de la Ley 18/2003, de 11 de abril, de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación de Canarias (EXP. 210/2004 CP)**.

FUNDAMENTOS

I

1. Mediante escrito de 7 de octubre de 2004, la Presidencia del Parlamento de Canarias interesa por el procedimiento ordinario al amparo de lo dispuesto en los arts. 13 y 20.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo, y 137.6 del Reglamento de la Cámara, Dictamen facultativo sobre la adecuación constitucional y estatutaria del Informe de la Ponencia designada para la Proposición de Ley para la modificación del art. 4 de la Ley 18/2003, de 11 de abril, en los términos expresados en el acuerdo de la Mesa del Parlamento de 5 de octubre de 2004.

2. La citada Proposición de Ley ha sido recientemente dictaminada con carácter preceptivo por este Consejo (Dictamen 128/2004, de 29 de julio). No obstante, el referido Informe de la Ponencia introduce diversas modificaciones, consecuencia de las enmiendas presentadas, al texto de la Proposición de Ley. Así, junto a la inicial modificación del art. 4 de la Ley 18/2003, que constituyó el objeto del Dictamen 128/2004 y a cuyas observaciones se adapta el apartado 2 de aquel precepto, se añaden ahora otros aspectos que no han sido por consiguiente dictaminados por este Organismo y que, en concreto, consisten en la modificación del Título de la

* **PONENTE:** Sr. Suay Rincón.

Proposición de Ley y la ampliación de la Exposición de Motivos, con el objeto de ajustarse al nuevo contenido de la Proposición, se suprime además el apartado 5 del art. 26 de la Ley 18/2003 y se modifica su art. 27, precepto este último que ya se había modificado por medio de la ley 1/2004, asimismo dictaminada por este Consejo (Dictamen 1/2004). Finalmente, se añade una Disposición Adicional y se da un nuevo contenido a la Disposición Final de entrada en vigor de la norma.

3. La solicitud de Dictamen se contrae únicamente a la adecuación constitucional y estatutaria de la Disposición Adicional, que ahora pretende añadirse a la Ley 18/2003, habida cuenta de que, según los términos literales de la consulta planteada, *"el derecho de devolución instaurado por la referida norma operaría sobre recursos que ya han sido devengados como derechos a favor de Corporaciones Públicas, lo que podría considerarse atentatorio al principio de seguridad jurídica (Art. 9.3 CE) e incluso al de interdicción de la retroactividad de las normas no favorables (Art. 9.3 CE), pues si bien desde el punto de vista de los sujetos pasivos de la exacción se produciría una liberación de una carga económica, desde la óptica de las entidades titulares se les irrogaría a las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación un gravamen, al imponérseles la privación de unos rendimientos económicos ya patrimonializados."*

II

1. El contenido de la Disposición Adicional trae causa en la modificación que se propone del apartado 1.A) del art. 27 de la Ley 18/2003, a tenor de la cual se fija el tipo de exacción del Impuesto sobre Actividades Económicas en un 2%, lo que supone una minoración del tipo vigente (9%).

Por medio de la Disposición Adicional pretende otorgarse carácter retroactivo a esta minoración, de tal forma que "las liquidaciones que se hayan practicado por las cámaras de Comercio, Industria y Navegación de Canarias a los obligados al pago del recurso cameral permanente en la cobranza del ejercicio de 2004 que se deriven de la aplicación del 9% para el cómputo de la exacción prevista en el art. 27.1.A) de la Ley 18/2003, de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, serán objeto de devolución en lo que exceda del cálculo que resultaría de la aplicación a la misma del 2% sobre las cuotas tributarias del Impuesto de Actividades Económicas, con arreglo a las normas generales."

Así, pues, la norma configura un derecho de devolución a favor de los sujetos pasivos, de tal forma que la exacción del 9% girada al cobro durante el presente ejercicio impositivo anual sea objeto de la devolución en la parte que resulta del incremento sobre el 2%.

La consulta se contrae a la determinación de la adecuación jurídica de la retroacción que se pretende.

2. La retroacción de efectos que la Disposición adicional contempla, como en los propios términos de la consulta se reconoce, resulta favorable para los sujetos pasivos obligados al pago del recurso cameral permanente, dado que implica una minoración del importe satisfecho por tal concepto. Desde este punto de vista, la norma no presenta reparo alguno pues cumple los requisitos establecidos por el TC acerca de la retroacción de las normas tributarias (SSTC 273/2000, 189/1997, 182/1997, 38/1997, 173/1996, entre otras).

Por lo que se refiere a los efectos que tal retroacción pueda presentar en la financiación de las Cámaras, ha de tenerse presente que la Ley 3/1993, de 22 de marzo, Básica de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación, reconoce el aspecto privado de estas entidades, pero al mismo tiempo les confiere una dimensión pública al calificarlas como Corporaciones de Derecho Público, atribuirles el carácter de órganos de consulta y colaboración con la Administraciones Públicas, someterlas a la tutela administrativa de las Comunidades Autónomas y reconocerles la posibilidad de que ostenten competencias administrativas por atribución legal o por delegación de las Administraciones Públicas; y, precisamente por todo ello, se impone asimismo la regla de la obligatoriedad de la pertenencia a las Cámaras que dejan así de ser meras asociaciones particulares para convertirse en auténticas corporaciones de carácter profesional.

En consecuencia, como señala la STC 76/1983, FJ 26, puede afirmarse que, aunque orientadas a la consecución de fines privados, tales Corporaciones participan de la naturaleza de las Administraciones Públicas.

Esta configuración legal justifica que las Cámaras sean financiadas de forma importante mediante ingresos públicos, en atención precisamente a la asignación de unas funciones jurídico-públicas con las que se persigue la consecución de unos fines generales y de interés público (STC 206/2001, FJ 16). Los ingresos provenientes del

recurso cameral permanente se destinan así a la ejecución de aquellas tareas camerales determinantes de la caracterización de las Cámaras como Corporaciones de Derecho público.

Por consiguiente, si las Cámaras desempeñan funciones administrativas para las que se les atribuye ingresos públicos, la Ley, al regular tales ingresos, puede establecer no sólo la minoración que se prevé en el art. 27.1.A) de la Ley 18/2003, sino también la pretendida devolución, en tanto que se dirige a unas entidades consideradas a estos efectos Administraciones públicas, y no a un simple particular o a una asociación que únicamente persigue fines privados.

Nada cabe objetar, desde la perspectiva expuesta, a la medida normativa dispuesta por la enmienda incorporada en el Informe de la Ponencia, y cuya legalidad se somete a nuestra consideración. No obstante, han de valorarse también los efectos vinculados a la indicada medida y si éstos se requieren algún género de protección.

3. El art. 9.3 CE, en lo que ahora nos interesa, garantiza la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, así como la seguridad jurídica, principios que, según los términos de la consulta planteada, pudieran entenderse vulnerados.

No puede afirmarse tampoco que el contenido de la Disposición Adicional conculque frontalmente alguno de estos principios.

A) Por lo que se refiere a la irretroactividad debe entenderse en el presente caso en lo que se refiere a la restricción de derechos individuales, puesto que la Disposición Adicional no constituye una norma de carácter sancionador. Estos "derechos individuales" a los que alude el precepto constitucional han sido limitados por el TC, que no sólo ha rechazado la equiparación de los mismos con todos los derechos adquiridos (STC 27/1981), sino que ha circunscrito esta garantía únicamente a los derechos contenidos en el Título I de la Constitución, con lo que el límite impuesto por el art. 9.3 se refiere al ámbito de "los derechos fundamentales y las libertades públicas" (STC 42/1986; también, la STC 126/1987, de 16 de julio).

Por lo demás, estos derechos y libertades son derechos individuales, que tienen al individuo por sujeto activo en la medida en que tienden a reconocer y proteger ámbitos de libertades o prestaciones que los Poderes Públicos deben otorgar o

facilitar a aquéllos (STC 64/1988, FJ 1) y de los que no son titulares las entidades públicas ni por tanto las Corporaciones de Derecho público, con la única excepción de la tutela judicial efectiva en los términos establecidos por la jurisprudencia constitucional (SSTC 64/1998, 237/2000).

Por consiguiente, la aplicación retroactiva que pretende la Disposición Adicional no puede considerarse incurso en la prohibición de retroactividad contemplada en el art. 9.3 CE, en tanto que no supone la restricción de ningún derecho individual en los términos anteriormente señalados.

B) La norma tampoco afecta al principio constitucional de seguridad jurídica porque éste se vulnera sólo, en su dimensión primaria y nuclear, si se introducen en el ordenamiento jurídico textos normativos cuyo contenido u omisiones, aun ateniéndose a las reglas de interpretación jurídica, " produjeran confusión o dudas que generaran en sus destinatarios una incertidumbre razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible para su cumplimiento o sobre la previsibilidad de sus efectos" (STC 104/2000 y las que en ella se citan). No cabe en efecto deducir otras consecuencias del indicado principio a la luz de la jurisprudencia constitucional.

Desde la perspectiva expuesta, la proyectada Disposición Adicional no produce confusión ni incertidumbre insuperable acerca de su contenido normativo: confiere a los sujetos pasivos que hayan satisfecho el recurso cameral en determinado ejercicio el derecho a la devolución parcial de lo abonado dentro de ciertos límites establecidos con precisión y el correlativo deber de las Corporaciones Públicas concernidas de proceder a esa devolución. Esta certeza jurídica de dicha Disposición Adicional impide que se le pueda reprochar que vulnera el principio constitucional de seguridad jurídica recogido en el art. 9.3 CE.

4. Finalmente y en otro orden de cosas, resta por señalar que aunque como ya se ha indicado los términos de la consulta se reducen únicamente al contenido de la Disposición Adicional, es de advertir, por razones de coherencia de la norma que finalmente se apruebe, que de la misma forma que la modificación del art. 27.1.A) de la Ley 18/2003 lleva aparejada la supresión del apartado 5 del art. 26 del mismo texto legal, tal como se contempla en el Informe, lo mismo debe ocurrir con el apartado 5 del art. 29.

C O N C L U S I Ó N

En relación con la consulta sobre el Informe de la Ponencia sometida a la consideración de este Consejo Consultivo, ha de concluirse que la enmienda incorporada a dicho Informe se adecua a lo dispuesto por la Constitución.