



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 3 5 3 / 2 0 1 2

(Pleno)

La Laguna, a 16 de julio de 2012.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Decreto por el que se modifican el Reglamento de gestión de los tributos derivados del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, aprobado por Decreto 268/2011, de 4 de agosto, y el Decreto 314/2011, de 24 de noviembre, por el que se regula el régimen de las tiendas libres de impuestos a los efectos del Impuesto sobre Labores del Tabaco y de los tributos derivados del Régimen Económico y Fiscal de Canarias y la repercusión en el Impuesto sobre las Labores del Tabaco (EXP. 287/2012 PD)*.*

F U N D A M E N T O S

I

Solicitud, preceptividad y objeto de la consulta.

1. Por escrito de fecha 7 de junio de 2012, el Presidente del Gobierno solicita dictamen preceptivo por el procedimiento ordinario, de conformidad con los arts. 11.1.B.b) y c), 12.1 y 20.1 de la Ley 5/20021, de 3 de junio, en relación con “el Proyecto de Decreto por el que se modifican el Reglamento de Gestión de los Tributos derivados del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, aprobado por Decreto 268/2011, de 4 de agosto, y el Decreto 314/2011, de 24 de noviembre, por el que se regula el régimen de las tiendas libres de impuestos a los efectos del Impuesto sobre labores del tabaco y de los tributos derivados del Régimen Económico y Fiscal de Canarias y la repercusión en el Impuesto sobre las labores del tabaco”, tomado en consideración por el Gobierno en sesión celebrada el 7 de junio de 2012, según resulta de la preceptiva certificación del indicado Proyecto y de solicitud de Dictamen.

* PONENTE: Sr. Millán Hernández.

Sobre la tramitación del PD.

2. En el procedimiento de elaboración del Proyecto de Decreto de referencia se han emitido los preceptivos informes de iniciativa reglamentaria y memoria económica de la Dirección General de Tributos y de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Seguridad (art. 44 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno); de la Oficina Presupuestaria de la Consejería de Economía, Hacienda y Seguridad [art. 2, apartado 2.f) del Decreto 153/1985, de 17 de mayo, por el que se crean las Oficinas Presupuestaria de las Consejerías del Gobierno de Canarias]; del Servicio Jurídico del Gobierno, con observaciones que fueron analizadas por la Dirección General de Tributos [art. 20.f) del Reglamento de ese Servicio, aprobado por Decreto 19/1992, de 7 de febrero]; y de la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno, de 11 de abril de 2011 (art. 2 del Decreto 45/2009, de 21 de abril).

Obran así mismo en el expediente las certificaciones acreditativas del cumplimiento del preceptivo trámite de audiencia -de conformidad con lo dispuesto en el art. 105.a) de la Constitución y en el art. 24.1.c) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno- cuyas observaciones fueron informadas por la Dirección General de Tributos.

Respecto a la tramitación del Proyecto pueden considerarse suficientemente atendidas las exigencias de índole procedimental que deben seguirse para preparar, con las debidas garantías de acierto, un texto normativo de la índole del ahora examinado.

Justificación de la modificación.

3. Según la introducción a modo de preámbulo de la norma proyectada, en el art. 1 del PD, modifica el Reglamento de Gestión de los Tributos derivados del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, aprobado por Decreto 268/2011, de 4 de agosto, por varias razones:

Por un lado, incorporar ciertas "modificaciones de carácter armonizador con la regulación estatal", en relación con la presentación de una única declaración informativa anual de operaciones económicas con terceras personas lo que exige la adaptación de la regulación autonómica (art. 141 y 143 y adición del apartado 5 del art. 140) y por otra parte la declaración informativa sobre operaciones incluidas en los libros registro", pues la modificación efectuada en Real Decreto 1615/2011 (art.

21 del Reglamento General) “tiene como consecuencia una modificación paralela en el art. 146 del Reglamento de Gestión” .

Del mismo modo, se incorporan otras modificaciones en el mencionado Reglamento de Gestión relativas al “procedimiento del previo reconocimiento de entidad o establecimiento de carácter social a efectos del Impuesto General Indirecto Canario” (art. 1 bis del PD); los “efectos de la presentación extemporánea de la declaración censal comunicando la revocación del régimen de prorata especial” (apartado 2 del art. 5); el compromiso de reembolsar a la Administración Tributaria Canaria el importe de las devoluciones que resulten improcedentes (apartados 1 del art. 12 RG); la obligación de llevanza del libro registro por parte de los sujetos pasivos acogidos al régimen supletorio del IGIC (art. 16) de facturas expedidas para los empresarios o profesionales; la opción a los regímenes especiales de bienes usados y de objetos de arte, antigüedades y objetos de colección (art. 20.1); el régimen especial de las agencias de viajes (art. 24); el régimen de cese, en el régimen especial de comerciantes minoristas (art. 33.1); la modificación del contenido de los documentos registrales (art. 48.2 a y b); información contenida en los libros de registro desglosada y totalizada por período de liquidación (art. 53); el régimen de autoliquidaciones periódicas y de la declaración resumen-anual (art. 57); la recuperación, vía devolución, de las cuotas del Impuesto General Indirecto Canario por parte de empresarios o profesionales no establecidos que no puedan acudir al régimen de volumen previsto (art. 58.5); sobre plazos especiales de presentación de la declaración censal para comunicar la opción por inclusión o renuncia (art. 72.3); y la declaración censal de cese de comienzo o modificación de actividad (art. 136.3).

El art. 1.Bis “entidades o establecimientos privados de carácter social”. El PD dispone que deben solicitar el reconocimiento de dicha condición a la Administración Tributaria Canaria. Se regula así mismo el momento de sus efectos, condiciones, plazo y sentido ausencia de resolución expresa.

Al apartado 2 del art. 5 del Decreto 268/2011 añade que “la presentación de la revocación fuera del plazo establecido no surtirá efectos” .

La modificación del apartado 1 del art. 12 añade al numeral 3.1.c) después de disponer que el plazo para la presentación de las referidas solicitudes será de seis meses, a partir del último día del período a que se refieran, será conforme a lo dispuesto en el artículo segundo de la Ley 6/2008, de 23 de diciembre, de medidas tributarias incentivadas de la actividad económica”. Y al apartado 1, establece “el

compromiso suscrito por el solicitante o su representante de reembolsar a la Administración Tributaria Canaria el importe de las devoluciones que resulten procedentes”.

Se modifica el art. 16 para añadir mayor precisión.

Se modifica el apartado 1 del art. 20, para disponer que la comunicación de la opción a la que se aduce se deberá formular a través de una declaración censal de modificación en el plazo de un mes desde el inicio de la nueva actividad.

La modificación del art. 24 se limita a suprimir el contenido del actual apartado b) cuyo contenido corresponde al anterior apartado c).

Modificación del ap. 1 del art. 33, para añadir al apartado b) “y hubieran presentado la declaración censal de comunicación de iniciación”.

Modificación del art. 48.2 a) y b) para contemplar además de las facturas los documentos sustitutivos emitidos.

El art. 53, para incorporar la compensación a que se refiere el art. 57.3 de la Ley 20/1991, de 7 de junio.

El art. 57.2º contempla un nuevo supuesto c) los empresarios o profesionales no establecidos en Canarias.

El art. 58. Se añade un nuevo numeral 5, para a través de la declaración correspondiente, se pueda solicitar por los sujetos pasivos no establecidos en el territorio de aplicación IGIC, la devolución de las cuotas devengadas en la adquisición o importación de bienes o servicios, siempre que concurren determinadas circunstancias.

El art. 72 se añade un nuevo apartado 3.

Se modifica el ap. 3 del art. 136 para contemplar no sólo el “comienzo” sino también “la modificación” que sea procedente.

El ap. 5 del art. 140, aclara su contenido.

Al art. 141 se añade, al numeral 1 para disponer que “la información sobre estas operaciones se suministrará desglosada trimestralmente”.

Se modifica el art. 143 sobre los criterios de imputación temporal.

El art. 146.1 incrementa la información sobre la realización de determinadas operaciones y la presentación de la declaración para cada período de liquidación IGIC.

Y, entre otras, finalmente la Disposición Transitoria Tercera regula el cumplimiento de las obligaciones exigibles por primera vez para la información sobre el contenido de libros de registros de IGIC a suministrar para los restantes obligados tributarios a partir del año 2014.

La norma proyectada, en su art. 2, también modifica el Decreto 314/2011, de 24 de noviembre, por el que se regula el régimen de las tiendas libres de impuestos a los efectos del impuesto sobre las Labores del Tabaco y de los tributos derivados del Régimen Económico y Fiscal de Canarias y la repercusión en el impuesto sobre las Labores del Tabaco, a los efectos de establecer de forma expresa el concepto de "viajero y equipaje" -lo que exige la necesaria adaptación del resto del texto para evitar reiteraciones- y se establece que las tiendas libres de impuestos que reciban las labores del tabaco sin precintos de circulación podrán entregar dichas labores sin necesidad de su colocación cuando se trate de ventas a pasajeros; y adaptaciones en relación a las tiendas libres de impuesto situadas fuera del recinto de embarque de los aeropuertos, la obligación durante el régimen transitorio, que los cartones y cajetillas de cigarrillos vendidos a no viajeros, de tener precintos de circulación.

Acerca de la competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias.

4. El Consejo Consultivo de Canarias dictaminó los anteriores Proyectos de Decreto sobre gestión de los tributos REF (DCC 10/1993, de 11 de junio, 33/1993, de 20 de julio; 14/1994, de 6 de mayo; 3/1995, de 27 de enero; 36/1998, de 16 de abril; 9/2001, de 9 de enero 21/2003, de 13 de febrero; 473/2008, de 12 de diciembre; y 308/2011, de 13 de mayo, y en concreto, el Proyecto de Decreto por el que se aprobó el Reglamento de Gestión de los Tributos derivados del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, que ahora se modifica). En tales Dictámenes se ha ido expresando en relación con la competencia autonómica en la que se funda la presente operación normativa, que deriva del art. 32.14 del Estatuto de Autonomía, y que atribuye a la Comunidad Autónoma de Canarias el desarrollo legislativo y ejecución de las "normas de procedimiento administrativo, económico-administrativo y fiscal que se derivan de las especialidades del régimen administrativo, económico y fiscal de Canarias".

De conformidad con el citado precepto estatutario, la disposición adicional décima. dos de la Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los Aspectos Fiscales del Régimen Económico Fiscal de Canarias (LMAF-REF), prevé la regulación normativa autonómica de los aspectos relativos a la gestión, liquidación, recaudación

e inspección del Impuesto General Indirecto Canario y del Arbitrio sobre la Importación y Entrega de Mercancías en las Islas Canarias, así como los relativos a la revisión de los actos dictados en aplicación de los mismos. La competencia autonómica en la materia es, pues, de carácter procedimental y en este ámbito se sitúa precisamente el presente Proyecto de Decreto sometido a dictamen, por lo que podemos anticipar que el Proyecto no ofrece reparos desde la perspectiva del alcance de la competencia autonómica según resulta de la distribución constitucional de competencias.

Esta competencia autonómica permite “una amplia habilitación reglamentaria para proceder a ordenar los aspectos adjetivos o procedimentales concernientes al IGIC”, pues la colaboración reglamentaria se halla escasamente predeterminada en la LMAF-REF, de forma que se ha de reconocer un amplio margen de innovación que desborda un mero desarrollo, cuyo grado de conformidad se ha de medir en relación a los límites que perfilan el alcance de la competencia autonómica en la materia, procedimental; sin alterar o incidir en los aspectos materiales o sustantivos contenidos en la LMAF-REF y en las normas de desarrollo de aquéllas.

En tal medida, la consulta sobre la norma proyectada es preceptiva, en relación con el alcance del art. 11.1.B.c) de la Ley reguladora de este Consejo, que establece el carácter preceptivo de los dictámenes emitidos sobre “disposiciones reglamentarias en materia de Régimen Económico y Fiscal de Canarias”. Por lo demás, el ámbito de esta competencia -así lo dispone el Estatuto- se refiere a los procedimientos “fiscales” y “económico-administrativo”, lo que hace referencia a “los procedimientos de gestión, inspección y recaudación (art. 83 de la Ley General Tributaria) y a la vía económico-administrativa de los tributos derivados del REF”.

II

Sobre la adecuación del PD a la normativa material legal que le sirve de soporte.

1. Sin perjuicio de la conformidad general de la norma proyectada -de modificación de norma cuyo Proyecto fue asimismo objeto de dictamen de este Consejo (DCC 308/2011, de 12 de mayo), a cuyas consideraciones nos remitimos procede realizar algunas consideraciones de técnica jurídica.

Este Consejo Consultivo viene sosteniendo que los preceptos de rango reglamentario deben prescindir con carácter general de remitirse o invocar los textos de rango legal que le sirven de cobertura, ya que este tipo de fórmula nada añade al

contenido y eficacia normativa de los textos reglamentarios, y puede generar inseguridades en el caso de que se modifiquen las previsiones legales que le sirven de fundamento. Esto es aplicable entre otros al art. 1.3, "1.c) y d); 1.4; 1.7; 1.8; 1.10 del PD, salvo que resulte indispensable para determinar el alcance o sentido de la norma reglamentaria.

El art. 1.7 PD (cese en el régimen especial de comerciantes minoristas) modifica el apartado 1 del art. 33 del Decreto 268/2011. La redacción propuesta incorpora el requisito de haber presentado la declaración censal de comunicación de iniciación. En la introducción a modo de preámbulo del PD se indica que tal modificación pretende "matizar que la obligación de comunicación del cese cuando no tengan en existencia, en el momento del cese, bienes importados con destino a su actividad comercial, es exigible cuando se hubiera presentado previamente la declaración censal de comunicación de iniciación al régimen especial de comerciantes minoristas", lo que realiza adecuadamente la citada disposición reglamentaria.

2. La Ley 1/2011, de 21 de enero, del Impuesto sobre las labores del tabaco y otras medidas tributarias, crea un tributo propio de naturaleza indirecta que grava, en fase única, la fabricación e importación de las labores del tabaco en las Islas Canarias, declarando exentas (art. 6.2º), en las condiciones que reglamentariamente se establezcan, las labores de tabaco (fabricación e importación) destinadas a ser entregadas en las tiendas libres de impuestos y transportadas en el equipaje personal de los viajeros que se trasladen por vía aérea o marítima a un territorio situado fuera del ámbito de aplicación del impuesto (establecido en el artículo 2 de la Ley).

La gestión del Impuesto creado por la Ley 1/2011 exigió un desarrollo reglamentario que se concretó en el Decreto 314/2011, de 24 de noviembre (cuyo Proyecto fue dictaminado por este Consejo, DCC 483/2011, de 6 de septiembre), a cuyas determinaciones nos remitimos. La modificación puntual persigue, básicamente, fijar "de forma expresa el concepto de viajero (toda persona que, en vuelo o travesía marítima, abandona el territorio de la Comunidad Autónoma de Canarias) y equipaje (personal del viajero destinado al uso personal o familiar de los viajeros, o para regalo, sin que por su naturaleza o cantidad puedan presumirse una finalidad comercial)" -con el efecto de la necesaria adaptación de la norma para evitar redundancias normativas- y, respecto a la venta de labores del tabaco en las tiendas libres de impuestos, "cuándo se presume que tienen finalidad comercial las

labores del tabaco adquiridas". Sin que haya nada que objetar a tales modificaciones que pretenden otorgar mayor precisión a la normativa reguladora de la materia.

Disposición Final.

La disposición final del Proyecto establece que el Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Canarias. El Consejo Consultivo de Canarias considera, que sería más adecuado por seguridad jurídica respetar el período ordinario de *vacatio legis*.

C O N C L U S I Ó N

El Proyecto de Decreto que modifica el Reglamento de gestión de los tributos derivados del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, aprobado por Decreto 268/2011, de 4 de agosto, y el Decreto 314/2011, de 24 de noviembre, por el que se regula el régimen de las tiendas libres de impuestos a los efectos del Impuesto sobre Labores del Tabaco y de los tributos derivados del Régimen Económico y Fiscal de Canarias y la repercusión en el Impuesto sobre las Labores del Tabaco, se considera conforme a Derecho.