



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 6 0 8 / 2 0 1 2

(Pleno)

La Laguna, a 27 de diciembre de 2012.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 268/2011, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión de los Tributos derivados del Régimen Económico y Fiscal de Canarias (EXP. 588/2012 PD)\**.

## F U N D A M E N T O S

### I

#### *Solicitud de Dictamen.*

1. Mediante escrito de 13 de diciembre de 2012, con registro de entrada en este Consejo el 17 de diciembre de 2012, el Presidente del Gobierno solicita Dictamen preceptivo por el procedimiento de urgencia, de conformidad con los arts. 11.1.B.c), 12.1 y 20.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC), en relación con el Proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 268/2011, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión de los Tributos derivados del Régimen Económico y Fiscal de Canarias. Se solicita el Dictamen, de acuerdo con la excepcionalidad prevista en el art. 12.1 de la LCCC, por el Presidente del Gobierno sin requerir la toma en consideración previa por el Gobierno.

#### *Sobre la urgencia de la solicitud.*

Se funda la urgencia con la que se solicita la emisión del presente Dictamen “por el hecho de que la materia regulada en el referido Decreto (268/2011, de 4 de agosto), en particular, la supresión de la exención de la franquicia fiscal del Impuesto General Indirecto Canario, debe entrar en vigor el día 1 de enero de 2013”.

---

\* **PONENTE:** Sr. Belda Quintana.

### *Tramitación del Proyecto de Decreto.*

2. En el procedimiento de elaboración del Proyecto de Decreto de referencia se han realizado los trámites legal y reglamentariamente exigibles, constando los siguientes informes preceptivos:

- Informe de iniciativa reglamentaria (Norma vigesimosexta del Decreto 20/2012, del Presidente, de 16 de marzo, por el que se establecen las normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las Directrices sobre su forma y estructura), que incluye memoria económica de la Dirección General de Tributos, de 26 de septiembre de 2012 (art. 44 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno).

- Informe de la Oficina Presupuestaria de la Consejería de Economía, Hacienda y Seguridad, favorable, de 22 de octubre de 2012 [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].

- Informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto, de la Consejería de Economía, Hacienda y Seguridad, de 7 de noviembre de 2012 [artículo 26.4.a) del Reglamento Orgánico de la Consejería de Economía y Hacienda, aprobado por Decreto 12/2004, de 10 de febrero].

- Informe del Servicio Jurídico del Gobierno, de 4 de diciembre de 2012, así como informe de la Dirección General de Tributos, de 5 de diciembre de 2012, en relación con las observaciones que en aquél se realizaron [art. 20.f) del Reglamento de ese Servicio, aprobado por Decreto 19/1992, de 7 de febrero].

Resulta inadecuado que el informe del Servicio Jurídico sea respondido por otro informe posterior de la Dirección General de Tributos, cuando, aquel debería ser el último del procedimiento y debe recabarse una vez completado el mismo, como este Consejo viene señalando (Dictamen 601/2012).

- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Seguridad, de 12 de diciembre de 2012 [norma cuarta del Decreto 20/2012, del Presidente, de 16 de marzo, por el que se establecen las normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las directrices sobre su forma y estructura, publicado mediante Resolución de la Secretaría General de 21 de marzo de 2012, en relación con el art. 15.5.a) del Decreto 212/1991, de 11 de septiembre, de organización de los Departamentos de la Administración Autónoma de Canarias].

Obran, asimismo, en el expediente las certificaciones, de 7 de noviembre de 2012, acreditativas del cumplimiento del preceptivo trámite para conocimiento y, en su caso, formulación de observaciones a los distintos departamentos del Gobierno y de audiencia a las entidades afectadas por la norma proyectada (C.C.I.N.T., C.C.I.N.F., C.C.I.N.L., C.C.I.N.G.C., C.C.E. y C.P.E., C.E.O.E.T.), 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, habiéndose realizado observaciones por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Seguridad, el 10 de octubre de 2012, y por la Secretaría General de Presidencia del Gobierno, el 11 de octubre de 2012.

## II

### 1. Objeto del Proyecto de Decreto.

El presente PD pretende adecuar la regulación contenida en el Decreto 268/2011, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión de los Tributos derivados del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, a las modificaciones operadas en el Impuesto General Indirecto Canario por la Ley 4/2012, de 25 de junio, de Medidas Administrativas y Fiscales.

2. Competencia para dictar la norma proyectada y marco normativo en el que se inserta.

Son numerosos los dictámenes emitidos por este Consejo en relación con la materia que nos ocupa, referenciados todos ellos en el Dictamen 308/2011, de 12 de mayo, emitido en relación con el proyecto del Decreto que ahora pretende modificarse, entre otros, cabe citar los 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; y 473/2008, de 12 de diciembre . A través de tales dictámenes y del citado 308/2011 se ha ido sentando una doctrina consolidada en conexión con la competencia autonómica aducida para esta operación normativa, que se hace derivar del art. 32.14 del Estatuto de Autonomía, que atribuye a la Comunidad Autónoma el desarrollo legislativo y ejecución en relación con las *“normas de procedimiento administrativo, económico-administrativo y fiscal que se derivan de las especialidades del régimen administrativo, económico y fiscal de Canarias”*.

La norma que ahora se modifica se dictó, de conformidad con este precepto estatutario, al amparo de 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, establecida en 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).

Respecto a ello, ya en nuestro Dictamen 36/1998, de 16 de abril, este Consejo expresó que esta competencia, al amparo de lo dispuesto en el art. 62 y la disposición adicional décima de la citada LMAF-REF, *"(...) efectúa a favor de la Comunidad Autónoma una amplia habilitación reglamentaria para proceder a ordenar los aspectos adjetivos o procedimentales concernientes al IGIC. En este caso, la colaboración reglamentaria se halla escasamente predeterminada en la LMAF-REF, de forma que se ha de reconocer un amplio margen de creatividad reglamentaria que excede del simple desarrollo y cuyo grado de conformidad se ha de medir en relación a los límites que perfilan el alcance de la competencia autonómica en la materia, que sólo es 'procedimental'; es decir, sin que pueda alterar o incidir en los aspectos materiales o sustantivos contenidos en la LMAF-REF y en el Real Decreto 2.538/1994, de 29 de diciembre, de Normas de desarrollo relativas al IGIC y el APIC, modificado recientemente por Real Decreto 37/1998, de 16 de enero, por el que se modifican los Capítulos I y II del Título III del citado Real Decreto"*.

Todo lo anterior nos permite concluir que la competencia autonómica se contrae a ordenar los aspectos procedimentales de la gestión de los tributos REF y en tal medida la norma proyectada es de preceptivo Dictamen, 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"*.

Ahora bien, la modificación que ahora se pretende en relación con el Decreto 268/2011, dictado al amparo de aquel marco normativo, se justifica, como se anticipó, por la necesidad de adaptar su regulación al nuevo marco normativo existente desde que se dictó la Ley 4/2012, de 25 de junio, de medidas administrativas y fiscales, cuya aprobación se ha realizado haciendo uso de la delegación normativa prevista en la disposición adicional octava de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las

Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias.

Una de las modificaciones más importantes en la regulación autonómica de las exenciones por operaciones interiores es la supresión de la franquicia fiscal a partir del 1 de enero de 2013, a través de dos medidas concretas: dejando sin efecto, desde el 1 de julio de 2012, el art. 10 de la LMAF-REF, en virtud de lo establecido en la Disposición Final Séptima de la Ley 4/2012, y el establecimiento de una exención transitoria, aplicable durante el periodo temporal del 1 de julio de 2012 al 31 de diciembre de 2012, de la misma naturaleza de la prevista en el art. 10.1.28º de la LMAF-REF. Esta exención transitoria está recogida en la Disposición Transitoria Cuarta de la Ley 4/2012.

Sin perjuicio de lo dispuesto en la Disposición Final V de la Ley 4/2012, en la introducción a modo de preámbulo del PD nada se dice acerca del art. 32.14 del Estatuto de Autonomía de Canarias, precepto a cuyo amparo se ha de dictar la norma reglamentaria, pues si bien la capacidad normativa para regular las exenciones en operaciones interiores, tanto en el IGIC como en el AIEM, se ha delegado por el Estado en la Comunidad Autónoma de Canarias mediante la disposición adicional octava de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, una vez ejercitada dicha capacidad normativa con respecto al IGIC por la Comunidad Autónoma al aprobarse la Ley 4/2012 [que está sometida al principio de reserva de ley en virtud de lo dispuesto en el art. 133.3 CE y arts. 8.d) y 22 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria], la competencia normativa para modificar el Decreto 268/2011, de 4 de agosto, deriva directamente de dicho precepto estatutario.

### III

#### 1. Estructura del PD.

El PD que se somete a Dictamen de este Consejo se estructura en una introducción a modo de preámbulo, donde se establece el marco normativo en el que se inserta la norma, su justificación y contenido; una parte dispositiva constituida por dos artículos, en los que se modifican la disposición adicional primera del Decreto 268/2011 y el reglamento de gestión aprobado por este decreto, respectivamente; una disposición adicional única referente a la comunicación de la variación tributaria como consecuencia de la supresión de la franquicia fiscal; y dos disposiciones finales, referidas a la autorización al Director General de Tributos para

dictar las resoluciones necesarias para la ejecución de lo disposición adicional del presente Decreto, y a la entrada en vigor de la norma.

## 2. Contenido y observaciones de la norma proyectada.

En cuanto al contenido del PD, nos hallamos ante una norma dirigida a modificar el Decreto 268/2011 de la siguiente manera:

1) El artículo uno del PD se dirige a modificar, como se indicó ya, la disposición adicional primera del Decreto 268/2011. Tal modificación, a pesar de que, por razones de seguridad jurídica (según se argumenta en el informe de la Dirección General de Tributos, de 5 de diciembre de 2012, en relación con la observación realizada por el informe del Servicio Jurídico, de 4 de diciembre de 2012) reitera el contenido de la disposición adicional primera de aquel Decreto, se limita al apartado uno, donde se produce una adaptación a la nueva regulación del reconocimiento de la aplicación del tipo reducido y general del IGIC a la entrega o importación de determinados vehículos, y se suprime el apartado b), que establecía en seis meses el procedimiento tributario de homologación de vehículos de exclusiva aplicación industrial, comercial, agraria, clínica o científica.

2) Por su parte, el artículo dos del PD viene a modificar el Reglamento de Gestión de Tributos, aprobado por el Decreto 268/2011, abordando los siguientes cambios:

A) Se procede a la sustitución de determinadas referencias a la Ley 20/1991, por las de la Ley 4/2012, cuando procede. Asimismo se pretende adaptar el reglamento a la supresión, a partir del 1 de enero de 2013, de la exención de la franquicia fiscal.

Así, art. 3 (sustitución de referencia a Anexo I,1,15º de la Ley 20/1991, por art. 58.Dos.5 de la Ley 4/2012), art. 11 (sustitución de la referencia al art. 10.1.27º de la Ley 20/1991, por el art. 50.Uno.27º), art. 13 (suple la referencia a los apartados 27º y 28º del art. 10.1 de la Ley 20/1991, por la referencia al art. 50.Uno.27º de la Ley 4/2012; y del art. 10.1 de la Ley 20/1991, por el 50.Uno de la Ley 4/2012), art. 31 (se sustituye la referencia al art. 10.3 de la Ley 20/1991, por la del art. 50.Tres de la Ley 4/2012), art. 32 (se hace la misma sustitución que en el art. 31), art. 132.3 (se sustituye la referencia al art. 10.1 de la Ley 20/1991, por la del art. 50.Uno de la Ley 4/2012, y la de los apartados 27º y 28º del citado art. 10.1, por la del número 27º del citado art. 50.Uno), art. 136.4 (se sustituye, en el primer párrafo, la referencia al art. 10.1 de la Ley 20/1991, por la del art. 50.Uno de la Ley 4/2012, y la de los apartados 27º y 28º del art. 10.1 de aquella norma, por el número 27º del art. 50.Uno

de ésta; y en el segundo párrafo también se suple la referencia al art. 10, apartados 27º y 28º, de la Ley 20/1991, por la del art. 50.Uno.27º de la Ley 4/2012).

B) Asimismo, se suprime el art. 1, referido a la renuncia a la franquicia del impuesto, modificación coherente con la supresión de la franquicia fiscal del IGIC por la Ley 4/2012, lo que, a su vez, conlleva que el art. 1 bis pase a denominarse art. 1.

En coherencia con ello, igualmente, en el art. 13 se elimina el párrafo segundo del apartado 2, que señalaba, en relación con las obligaciones censales en relación con la inclusión en el régimen simplificado y el ejercicio de la renuncia al mismo: *“Igualmente, estarán obligados a comunicar la inclusión o ejercitar la renuncia al régimen simplificado a través de la declaración censal de comienzo, aquellos sujetos pasivos personas físicas que inicien sus actividades empresariales o profesionales, cuando estuviesen incluidas en el ámbito objetivo de este régimen especial, y renuncien a la exención establecida en el art. 10.1.28º de la Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del Régimen Económico Fiscal de Canarias, en los términos establecidos en el artículo 1.1 de este Reglamento”*. Y también se elimina el apartado f) del art. 13.3 (pasando a ser f) el que era g)), en cuanto este apartado incide también en el art. 1.1 excluido por el PD.

Por la misma razón se excluye el apartado e) del art. 14.2, para el sujeto pasivo que haya revocado, en determinada situación, la renuncia a la exención ahora suprimida, con alusión al art. 1.2 del Reglamento, suprimido.

Asimismo se elimina el párrafo segundo del art. 25.2, por cuanto se hace referencia a la exención establecida en el art. 10.1.28º de la Ley 20/1991, ahora suprimida.

También se elimina el párrafo primero del apartado 4 del art. 25, con referencia al art. 10.1.28º de la Ley 20/1990 en relación con la renuncia a la exención suprimida, regulada en el art. 1, suprimido, pasando el párrafo segundo a ser el primero.

Igualmente, se elimina el apartado b) del art. 48.2. También, en el art. 130.3 del Reglamento, relativo al contenido del censo de empresarios y profesionales, en lo referente a los datos relativos a la situación tributaria y obligaciones periódicas de aquéllos, se elimina el apartado segundo: *“Declaración de realizar operaciones exentas del Impuesto General Indirecto Canario en virtud de lo dispuesto en el art. 10.1.28º de la Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales*

*del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, así como la renuncia a dicha exención y la revocación de la misma”.*

Finalmente, se excluye, en el art. 141.2, el último inciso del último párrafo, por cuanto el mismo alude a las operaciones exentas por la Disposición Transitoria Cuarta de la Ley 4/2012.

C) Por su parte, también se modifica el art. 57.7, como consecuencia de la nueva redacción de los números 3 y 5 del art. 33 de la Ley 20/1991, operada por el art. 6.Cuatro de la Ley 7/2012, de 29 de octubre, de modificación de la normativa tributaria y presupuestaria y de adecuación de la normativa financiera para la intensificación de las actuaciones en la prevención y lucha contra el fraude, con la finalidad de prever la obligación de prever una doble autoliquidación en el periodo impositivo en el que se produce la declaración de concurso. Así, en el art. 57.7, que establece las excepciones a la obligación de presentar una única autoliquidación periódica para cada periodo de liquidación por el empresario o profesional, se viene a añadir un apartado d), que señala: *“En caso de declaración de concurso y respecto del periodo de liquidación en que se haya declarado, deberá presentarse dos autoliquidaciones:*

- En una de las liquidaciones deberá declararse las cuotas devengadas con anterioridad a la declaración de concurso.

En esta autoliquidación deberán deducirse las cuotas soportadas con anterioridad a la declaración de concurso y pendiente de deducir y aplicarse obligatoriamente la totalidad de los saldos acumulados a compensar de periodos de liquidación anteriores a la declaración de concurso.

- En la otra autoliquidación deberá declararse las cuotas devengadas con posterioridad a la declaración de concurso”.

D) Aborda, asimismo, el PD la modificación del art. 58.1.c) del Reglamento, adicionando un último párrafo al mismo, en el que se establece la no obligación de presentar autoliquidación ocasional para aquellos empresarios o profesionales no establecidos en Canarias que realicen exclusivamente entregas de bienes o prestaciones de servicios sujetas al tipo cero, salvo que pretendan la devolución de las cuotas del IGIC.

E) Finalmente, en la Disposición adicional única del PD, y en relación con el art. 135.2.b) del Decreto 268/2011 (que se refiere a la declaración censal de modificación para comunicar la variación de cualquiera de las situaciones tributarias

y obligaciones periódicas recogidas en el art. 130.3 del Reglamento, que se modifica por el PD que nos ocupa, así como la de otros hechos, opciones, y circunstancias de carácter censal previstos en el Reglamento), para evitar costes de gestión a los empresarios o profesionales, se establece la actuación de oficio de la Administración Tributaria Canaria en relación con la modificación de la situación tributaria de empresarios o profesionales personas físicas, afectados por la supresión de la franquicia fiscal, salvo en determinados supuestos.

### 3) Observaciones a la norma proyectada.

La parte expositiva del PD debería rubricarse. Para ello debe usarse la palabra "Preámbulo", ya que la expresión "Exposición de Motivos" se reserva preferentemente para normas legales siendo ésta de carácter reglamentario. Igualmente, se hace necesario precisar en este preámbulo la norma estatutaria a cuyo amparo se pretende dictar la modificación reglamentaria (art. 32.14 EAC), por cuanto que la norma que se pretende modificar tiene ese mismo origen competencial, tal y como se ha razonado en el Fundamento II.

Asimismo, a pesar de que se argumente que la transcripción literal de los artículos del Decreto 268/2011 en el PD se realiza en aras de la seguridad jurídica, si bien ello, en todo caso, podría justificarse en relación con modificaciones sustantivas de la regulación de la norma, sin embargo, cuando la modificación se ciñe a la sustitución de las referencias de la Ley 20/1991 por las de la Ley 4/2012 (así, en el art. 3, art. 11, art. 31, art. 32, art. 132, art. 136), debería limitarse el PD a hacer esta alusión en el correspondiente artículo, descargando con ello la norma proyectada y facilitando al lector el conocimiento del alcance de la modificación en cada caso, sin tener que acudir a todo el artículo, comparándolo con el correspondiente del Decreto 268/2011, para comprobar que se ha modificado sólo aquella referencia. Esto evitaría confusión sobre el alcance de la innovación y, por ende, dotaría de mayor seguridad jurídica a la norma reglamentaria en proyecto.

En cuanto al art. 1 y la Disposición Adicional Primera del Decreto 268/2011, se dan por reproducidas las observaciones formuladas, en relación a la previsión de los efectos del silencio administrativo, en el Dictamen 308/2011 de 12 de mayo de 2011.

Por lo demás, la norma proyectada se ajusta a los parámetros normativos de referencia, siendo, pues, conforme a Derecho.

## CONCLUSIÓN

El Proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 268/2011, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión de los Tributos derivados del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, se ajusta al marco normativo jurídico de aplicación.