



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 415/2013

(Pleno)

La Laguna, a 27 de noviembre de 2013.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Ley de Medidas Tributarias y de Financiación de las Haciendas Territoriales de Canarias (EXP. 480/2013 PL)**.

FUNDAMENTOS

I

Solicitud de Dictamen

1. Por escrito de 22 de noviembre de 2013, el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias solicita dictamen preceptivo por el procedimiento de urgencia, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 11.1.A.b), 12.1 y 20.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, en relación con el Proyecto de Ley de Medidas Tributarias y de Financiación de las Haciendas Territoriales de Canarias, texto tomado en consideración por el Gobierno en sesión celebrada el 21 de noviembre de 2013.

Urgencia en la emisión del Dictamen

2. Se funda la urgencia con que ha sido solicitado el dictamen "en la simplicidad técnica del Proyecto de Ley y la necesidad de que las medidas propuestas en la iniciativa legislativa sean presentadas en sede parlamentaria a la mayor brevedad posible, habida cuenta de que han de surgir efecto de manera urgente y en todo caso antes de finalizar el presente año, toda vez que las mismas afectan a situaciones temporales ya acaecidas".

El art. 20.3 de la Ley del Consejo Consultivo de Canarias dispone que cuando en la solicitud de dictamen se haga constar su urgencia, el plazo máximo para su

* **PONENTE:** Sr. Millán Hernández.

despacho será de 15 días, salvo que el Presidente del Gobierno o del Parlamento, en su caso, fijen otro menor.

Si el plazo fuera inferior a 10 días el Presidente del Consejo podrá establecer, excepcionalmente, que la consulta sea despachada por las Secciones, aun siendo competencia del Pleno.

En el presente caso por la autoridad solicitante se ha fijado un plazo de 5 días para la emisión del dictamen y al no haber hecho uso el Presidente de la facultad antes reseñada el dictamen se emite por el órgano plenario colegiado en garantía de la iniciativa normativa.

Sobre la tramitación del Proyecto de Ley.

3. En el procedimiento de elaboración del Proyecto de Ley se ha dado cumplimiento a las exigencias legales y reglamentarias de aplicación.

En el expediente remitido consta la siguiente documentación:

- Informe de acierto y oportunidad de la norma proyectada, de 16 de octubre de 2013, de la Viceconsejería de Hacienda y Planificación (artículo 44 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno), que incorpora la Memoria Económica [artículo 44 y Disposición Final primera de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, en relación con el artículo. 24.1.a) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno].

No obstante, tras el Acuerdo alcanzado con la FECAM y los Cabildos Insulares, con fecha 7 de noviembre de 2013 se emite nuevo informe debido a la modificación del texto del Proyecto de Ley, en el que se procedió a la supresión de la regulación inicialmente prevista en relación con la financiación de las competencias transferidas a las Corporaciones Locales.

- Acuerdo del Gobierno, adoptado en sesión celebrada el 17 de octubre de 2013, en el que manifiesta su sentido favorable sobre la oportunidad de la iniciativa, sus objetivos y los principios generales que la inspiran y acuerda que se continúe su tramitación por el procedimiento de urgencia.

Con fecha 5 de noviembre de 2013 se adopta un nuevo acuerdo de similar contenido, una vez modificado el texto del Proyecto de Ley.

- Documentación relativa a la concesión de trámite de audiencia a las Corporaciones Locales (artículo 45.2 de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias). Sobre la modificación de la

Ley 9/2003, se han pronunciado, mostrando su conformidad, los Cabildos Insulares de El Hierro, Tenerife y Lanzarote, así como la FECAM. Consta en el expediente que sobre el contenido del artículo 1 del Proyecto de Ley ya se había alcanzado un previo Acuerdo entre la Comunidad Autónoma y las Corporaciones Insulares.

- Informe de la Oficina Presupuestaria de las Consejería de Economía, Hacienda y Seguridad [artículo 2.2.f) del Decreto 153/1985, de 17 de mayo, modificado por Decreto 234/1998, por el que se crean las Oficinas Presupuestarias de las Consejerías del Gobierno de Canarias], emitido con fecha 11 de noviembre de 2013.

- Informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto de la Consejería de Economía, Hacienda y Seguridad [artículo 26.4.a) del Decreto 12/2004, de 10 de febrero], emitido el 13 de noviembre de 2013.

- Informe del Servicio Jurídico del Gobierno de 20 de noviembre de 2013 [artículo 20.f) del Reglamento de este Servicio, aprobado por Decreto 19/1992, de 7 de febrero], cuyas observaciones han sido acogidas.

- Informe de legalidad de 21 de noviembre de 2013, emitido por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Seguridad [artículo 44 de la citada Ley 1/1983 y 15.5.a) del Decreto 212/1991].

II

Estructura del PL

4. La estructura del PL se integra por una introducción a modo de exposición de motivos y dos artículos.

El art. 1. Modificación de la Ley 9/2003, de 3 de abril, de Medidas Tributarias y de Financiación de las Haciendas Territoriales Canarias, en la que se pretende dar nueva redacción a la disposición transitoria quinta de dicha disposición legal.

El art. 2. Suspensión de la vigencia del art. 41 de la Ley 4/2012, de 25 de junio, por el que se crea y regula el impuesto de la Comunidad Autónoma de Canarias sobre los depósitos de clientes en las entidades de crédito de Canarias. El objeto de esta disposición pretende que, con efectos de 1 de enero de 2013, y mientras se mantenga en vigor el impuesto estatal sobre depósitos de entidades de crédito creado por el art. 19 de la Ley 16/2012, de 27 de diciembre, se suspenda la vigencia del art. 41 de la mencionada Ley.

Concluye el PL con una disposición derogatoria de carácter general, derogando cuantas disposiciones legales o reglamentarias se opongan a lo establecido en la misma. Y con una disposición final única de entrada en vigor de la ley el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Canarias.

Tratándose de la modificación de dos textos legales vigentes, por razón de seguridad jurídica, en cuanto a la rúbrica del texto que coincide con el de la Ley 9/2003, de 3 de abril, “de Medidas Tributarias y de Financiación de las Haciendas Territoriales de Canarias” sería preferible sustituir su denominación por otra como “Modificación de la Ley 9/2003, de 3 de abril, y de suspensión de la vigencia del art. 41 de la Ley 4/2012, de 25 de junio, de Medidas Administrativas y Fiscales”.

III

Contenido del PL

5. El presente Proyecto de Ley tiene por objeto modificar la Disposición Transitoria Quinta de la Ley 9/2003, de 3 de abril, de Medidas Tributarias y de Financiación de las Haciendas Territoriales Canarias, introducida por la Ley 4/2012, de 25 de junio, de Medidas Administrativas y Fiscales (artículo 1 PL), así como dejar sin efecto lo previsto en el artículo 41 de la citada Ley 4/2012, al haber entrado en vigor con fecha 1 de enero de 2013, un nuevo tributo estatal que recaerá sobre el mismo hecho imponible regulado en el mencionado artículo (artículo 2 PL).

6. Modificación de la Disposición Transitoria Quinta de la Ley 9/2003, de 3 de abril, de Medidas Tributarias y de Financiación de las Haciendas Territoriales Canarias.

Los artículos 2 a 6 de la Ley 9/2003, de 3 de abril, de Medidas Tributarias y de Financiación de las Haciendas Territoriales Canarias, regulan el régimen de distribución de recursos de las figuras tributarias del Régimen Económico y Fiscal de Canarias que corresponden a la Comunidad Autónoma, Cabildos y Ayuntamientos mediante el denominado Bloque de Financiación Canario. En lo que ahora interesa, el artículo 4 establece los porcentajes aplicables a los efectos de la determinación de las cantidades a distribuir entre las citadas Administraciones.

En relación con este Bloque de Financiación Canario, la Ley 4/2012, de 25 de junio, de Medidas Administrativas y Fiscales, introdujo una nueva Disposición Transitoria Quinta en la citada Ley 9/2013, en la que se estableció un sistema transitorio de distribución de los recursos para el periodo 2012-2015, debido a la modificación del Impuesto General Indirecto Canario realizada en la propia Ley

4/2012. Se estableció en esta disposición un sistema de reparto basado en porcentajes de participación específicos para los incrementos de recaudación derivados de la modificación del IGIC y el mantenimiento de los porcentajes establecidos en el artículo 4 para los ingresos no imputables a las medidas recogidas en la Ley 4/2012.

La modificación que ahora se pretende se dirige al establecimiento de un nuevo criterio para los años 2014 y 2015 que persigue el objetivo, según resulta de la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley, de mejorar el equilibrio en la distribución de recursos entre la Comunidad Autónoma y las Corporaciones Locales, estableciendo un marco económico-financiero más favorable para éstas.

Según resulta de la documentación remitida, y como así mismo evidencia la Exposición de Motivos, las Corporaciones locales canarias han prestado su conformidad a los porcentajes de distribución fijados para este periodo transitorio en la nueva redacción de la Disposición Transitoria Quinta de la Ley 9/2003.

La regulación propuesta no presenta reparos, dada la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma para el establecimiento de los criterios de distribución y porcentajes de reparto de los recursos derivados del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, en virtud de lo previsto en el artículo 30.32 del Estatuto de Autonomía, como al efecto ha destacado este Consejo en sus Dictámenes 160/2002 y 23/2004.

Ahora bien, dada la frecuencia de las modificaciones de la ley que cada año que se viene realizando para el reparto, a pesar de las previsiones contempladas para diversos ejercicios anuales, sería conveniente limitar, por razones de seguridad jurídica, en este caso, la regulación de los porcentajes de distribución exclusivamente para el año 2014 y evitar como ha ocurrido que las previsiones fijadas hace apenas un año que contemplaban los escenarios económicos de los años 2014 y 2015 se vean modificados con la presente iniciativa legislativa.

7. Suspensión de la vigencia del artículo 41 de la Ley 4/2012, de 25 de junio.

El artículo 41 de la Ley 4/2012 ha creado el Impuesto de la Comunidad Autónoma de Canarias sobre los Depósitos de Clientes en las Entidades de Crédito de Canarias. Sobre este precepto nos remitimos a las observaciones realizadas en el Dictamen 258/2012, de 28 de mayo, en relación con el entonces Proyecto de Ley de Medidas Administrativas y Fiscales.

El artículo 2 del actual PL suspende la vigencia del citado precepto con efectos de 1 de enero de 2013, mientras se mantenga en vigor el Impuesto estatal sobre Depósitos en Entidades de Crédito creado por el artículo 19 de la Ley 16/2012, de 27 de diciembre, por la que se adoptan diversas medidas tributarias dirigidas a la consolidación de las finanzas públicas y al impulso de la actividad económica.

El propio precepto señala que esta suspensión viene motivada por el objetivo de propiciar la adopción por el Estado de las medidas compensatorias establecidas en el artículo 6.2 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA).

Por su parte, en la introducción a modo de exposición de motivos aclara que se encuentra en tramitación un Acuerdo con el Estado que instrumentará las medidas de compensación a favor de la Comunidad Autónoma para evitar la disminución de los ingresos previstos por la aplicación del referido tributo, a cuyos efectos se ha de asumir el compromiso de suspensión de su vigencia desde el 1 de enero de 2013 mientras exista un tributo estatal que grave el mismo hecho imponible.

En relación con esta compensación, el artículo 19 de la Ley 16/2012, de 27 de diciembre, por el que se crea el impuesto estatal sobre los Depósitos en las Entidades de Crédito, prevé en su apartado Trece la aplicación de lo dispuesto en el artículo 6.2 LOFCA, en la medida en que recaiga sobre hechos imponibles gravados por las Comunidades Autónomas y esto produzca una disminución de sus ingresos.

El artículo 6.2 LOFCA establece la prohibición de que los tributos que establezcan las Comunidades Autónomas recaigan sobre hechos imponibles gravados por el Estado. Lo que prohíbe el citado artículo es la duplicidad de hechos imponibles, cuestión diversa, en principio, del objeto sobre el que las CCAA, podrán establecer impuestos propios (SSTC, entre otras, 186/1993; 168/2004), estableciendo así mismo que cuando el Estado, en el ejercicio de su potestad tributaria originaria establezca tributos sobre hechos imponibles gravados por aquéllas que supongan una disminución de sus ingresos, instrumentará las medidas de compensación o coordinación adecuadas a favor de las mismas.

El artículo 6.2 LOFCA establece, pues, una prohibición de doble imposición (SSTC 289/2000, 196 y 197/2012, 60, 85, 96/2013, entre otras), impidiendo que las Comunidades Autónomas creen o, en su caso, mantengan un tributo con igual hecho imponible. Por ello, dado que, desde la entrada en vigor del tributo estatal, el impuesto autonómico entra en contradicción con el citado precepto de la Ley Orgánica, lo procedente sería, por razones de certeza jurídica, la derogación del

artículo 41 de la Ley 41/2012, eludiendo la fórmula empleada de dejar dicho precepto legal sin vigencia con carácter temporal (suspensión), con la posibilidad abierta de un eventual levantamiento de la suspensión de su vigencia (que tampoco se regula).

No se desconoce, sin embargo, que la solución adoptada en el Proyecto de Ley deriva de un acuerdo con el Estado en orden a la suspensión de su vigencia, pero no parece ser ésta la solución más acorde con el artículo 6.2 LOFCA mencionado y con el principio de seguridad jurídica.

Es más, la suspensión proyectada no elimina la vulneración sobrevenida del art. 6.2 LOFCA, con lo que ello constitucionalmente comporta, manteniéndose gravado el mismo hecho imponible que efectúa la correspondiente ley estatal y haciendo exigible la derogación expresada.

Por otra parte, sin perjuicio de lo señalado, desde un punto de vista de técnica legislativa, no resulta contenido propio de un precepto legal, sino más bien de la Exposición de Motivos, el inciso final de la regulación propuesta en el artículo 2 PL, pues el objeto de la norma es la suspensión de la vigencia del impuesto, con independencia de su finalidad, por lo que podría suprimirse.

C O N C L U S I Ó N

El Proyecto de Ley de “Medidas Tributarias y de Financiación de las Haciendas Territoriales de Canarias” se considera conforme a Derecho. No obstante, se formulan determinadas observaciones al texto articulado.