

## D I C T A M E N 1 5 2 / 2 0 2 4

(Pleno)

**San Cristóbal de La Laguna, a 26 de marzo de 2024.**

Dictamen solicitado por la Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Orden por la que se fija la fecha de comienzo de la aplicación de la bonificación extraordinaria y temporal del precio de determinados combustibles derivados del refino del petróleo en las islas de El Hierro, La Gomera y La Palma, se aprueban normas de gestión y se regula el régimen de incompatibilidad con la devolución parcial del Impuesto Especial de la Comunidad Autónoma de Canarias sobre combustibles derivados del petróleo a agricultores y transportistas (EXP. 151/2024 PO)\**.

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

### I

#### **Solicitud, preceptividad del Dictamen y urgencia en su emisión.**

1. El Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias, mediante escrito de 20 de marzo de 2024, con entrada en este Consejo Consultivo el mismo día, solicita dictamen, por el procedimiento de urgencia, sobre el Proyecto de Orden (PO) por la que se fija la fecha de comienzo de la aplicación de la bonificación extraordinaria y temporal del precio de determinados combustibles derivados del refino del petróleo en las islas de El Hierro, La Gomera y La Palma, se aprueban normas de gestión y se regula el régimen de incompatibilidad con la devolución parcial del Impuesto Especial de la Comunidad Autónoma de Canarias sobre combustibles derivados del petróleo a agricultores y transportistas.

El parecer de este Consejo es preceptivo, estando legitimada la Presidencia del Gobierno para solicitarlo, a tenor de los arts. 11.1.B.b) y 12.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC), ya que, de acuerdo con el art. 11.1.B.b) LCCC, se dictaminará preceptivamente los «(p)royectos de reglamento de

---

\* Ponente: Sr. Fajardo Spínola.

*ejecución de leyes autonómicas, de desarrollo de normas básicas del Estado y, en su caso, de normas de la Unión Europea», constituyendo el PO que nos ocupa un reglamento de ejecución de la Disposición adicional Sexagésima novena de la Ley 7/2023, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias, dictado en ejercicio de la habilitación normativa establecida en la disposición adicional sexagésima novena, punto 6, de dicha Ley, que lleva por rúbrica «Bonificación extraordinaria y temporal del precio final de determinados combustibles derivados del refino del petróleo», que dispone que «Se autoriza a la persona titular de la Consejería competente en materia de hacienda al desarrollo y ejecución de lo previsto en la presente disposición adicional».*

Así, en la norma proyectada no sólo se fija el momento inicial del plazo de aplicación de la bonificación referida, sino que también se regula su gestión y el régimen jurídico de incompatibilidad de la misma con la devolución parcial del Impuesto Especial de la Comunidad Autónoma de Canarias sobre combustibles derivados del petróleo a agricultores y transportistas.

**2.** La solicitud ha sido cursada por el procedimiento de urgencia ex art. 20 LCCC, estableciéndose un plazo de emisión de 5 días hábiles, por lo que vence el día 26 de marzo, justificándose la reducción de plazo en que:

*«La urgencia se justifica debido a que "la regulación legal de la bonificación extraordinaria y temporal del precio de determinados combustibles derivados del refino del petróleo en las islas de El Hierro, La Gomera y La Palma, entró en vigor el pasado día 1 de enero de 2024 conforme a la disposición final décima quinta de la Ley 7/2023, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2024, pero la fecha de comienzo en su aplicación práctica se debe fijar por la persona titular de la Consejería competente en materia de hacienda; en su (sic) segundo lugar, que como consecuencia de la complejidad en la formulación del desarrollo de la normativa de ejecución, de su trámite de aprobación y de la adecuación del sistema informático, no sólo de la propia bonificación sino de la adaptación del régimen de devolución parcial mensual del Impuesto sobre Combustibles derivados del refino del petróleo, ha transcurrido un período de tiempo sin que los adquirentes de combustibles en las reseñadas islas puedan disfrutar de la bonificación, se hace perentoria la aprobación de la Orden que se proyecta, en especial por la fijación de la fecha de comienzo en la aplicación de la bonificación en el suministro de combustibles en determinadas islas, que no puede ir más allá del día 1 de abril de 2024"».*

La solicitud de dictamen por la vía de urgencia que permite el art. 20.3 LCCC constituye un cauce excepcional. Así, hemos manifestado en distintas ocasiones; por

todos, DCCC 201/2023, de 8 de mayo, en el que citando otros dictámenes, señalábamos:

*«De acuerdo con la Ley reguladora de este Consejo, cabe que la emisión de su Dictamen sea requerida con carácter de urgencia, si bien ésta deber ser motivada por el órgano solicitante. En esta exigencia de motivación subyace el criterio de que la urgencia tiene carácter excepcional y como tal ha de responder a razones que de una manera objetiva muestren la necesidad de que el pronunciamiento de este Consejo lo sea con mayor celeridad de lo que corresponde a una tramitación ordinaria. Es decir, no cabe sostener que cabe cualquier motivación al amparo de la posibilidad prevista en el art. 20 de la Ley del Consejo Consultivo, sino que de la misma ha de derivarse la razonabilidad del acortamiento del plazo con que normalmente cuenta este Organismo para emitir su parecer (...)».*

*Doctrina de la que se extrae que el juicio de razonabilidad para apreciar la urgencia y, por ende, la reducción del plazo para la emisión de dictamen, corresponde exclusivamente a este Organismo consultivo, y ello con independencia de la existencia de una Orden departamental que declare la tramitación urgente del procedimiento, lo que, si bien puede constituir un indicio más para estimar justificada la urgencia de la solicitud, no es vinculante sin más para este Organismo».*

En el presente caso se constata que se ha procedido a tramitar el PO con carácter urgente en virtud de la Orden de la Consejera de Hacienda y Relaciones con la Unión Europea del Gobierno de Canarias núm. 44/2024, de 19 de febrero, tal y como permite la norma segunda, apartado 7, en relación con la norma octava, apartado primero, del Decreto 15/2016 de 11 de marzo, del Presidente, 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 (en adelante, Decreto 15/2016). Si bien ello no es en sí mismo suficiente, como acaba de señalarse, para apreciar la urgencia, sí puede apreciarse ésta en las razones esgrimidas en la solicitud de dictamen, pues la efectividad de la bonificación, vigente desde el 1 de enero de 2024, está supeditada a la aprobación de la Orden cuyo Proyecto nos ocupa, con la consiguiente necesidad de su pronta entrada en vigor. Razones técnicas además (complejidad de su formulación y adecuación del sistema informático), han imposibilitado que su tramitación estuviese revestida de mayor celeridad, teniendo en cuenta que el procedimiento se ha iniciado, como ya se ha señalado, el 19 de febrero del presente año.

Por todo ello, procede considerar que la motivación contenida en el expediente al respecto es suficiente, estando debidamente justificada la solicitud del presente Dictamen por vía de urgencia.

## II

### **Tramitación del procedimiento de elaboración de la norma.**

**1.** En el procedimiento de elaboración del PO que se dictamina se ha dado cumplimiento, en general, a las exigencias legales y reglamentarias de aplicación previstas en la Ley 4/2023, de 23 de marzo, de la Presidencia y del Gobierno de Canarias (en adelante, LPGC), aplicable por cuanto la presente iniciativa reglamentaria ha comenzado a tramitarse con posterioridad a la entrada en vigor, el 4 de abril de 2023, de dicha norma, cuyo art. 80 contempla el procedimiento de elaboración y aprobación de las normas reglamentarias. Igualmente, es de aplicación el Decreto 15/2016 en lo que no se oponga, contradiga o resulte incompatible con la norma legal citada, de acuerdo con lo establecido en la Disposición derogatoria única de la LPGC.

**2.** En el expediente remitido a este Consejo Consultivo de Canarias, además del texto final del PO, consta la emisión y realización de los siguientes informes y trámites preceptivos de interés:

- Orden de la Consejera de Hacienda y Relaciones con la Unión Europea 44/2024, de 20 de febrero, por la que acordó el inicio del procedimiento de elaboración del presente PO.

- Dos informes justificativos de iniciativa reglamentaria, elaborados por el Viceconsejero de Hacienda y Relaciones con la Unión Europea, de 19 de enero y 18 de marzo de 2024 (art. 80.4 LPGC y normas octava, apartado 1, y novena del Decreto 15/2016).

Estos informes contienen:

- a) La justificación de la iniciativa [Norma novena, apartado 1, letra a) del Decreto 15/2016].

- b) El análisis del contenido de la iniciativa [Norma novena, apartado 1, letra b) del Decreto 15/2016].

- c) La memoria económica de la iniciativa [Norma novena, apartado primero, letra c) del Decreto 15/2016], en la que se da respuesta a las cuestiones planteadas en los numerales 1 a 12 de la norma decimoquinta del Decreto 15/2016.

d) Participación ciudadana [Norma novena, apartado 1, letra d) del Decreto 15/2016], en el que se señala que:

*«Este centro directivo estima que puede prescindirse del trámite de la consulta pública previsto en el artículo 80.2 de la Ley 4/2023, de 23 de marzo, de la Presidencia y del Gobierno de Canarias, en coordinación con el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, puesto que la aprobación la Orden que se proyecta es obligatoria por mandato legal (apartados uno y seis de la disposición adicional sexagésima novena de la Ley 7/2023, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2024). A mayor abundamiento, mediante Orden de 19 de febrero de 2024 se ha acordado la tramitación urgente, por lo que conforme con el artículo 81.2.b) de la Ley 4/2023, de 23 de marzo, no será preciso el trámite de consulta pública, y el plazo de realización del trámite de información pública será de siete días. Por otra parte, funcionarios adscritos a la SubDirección General competente en materia de impuestos especiales, unidad competente de la Agencia Tributaria Canaria para la recepción, tramitación y resolución de la solicitud de devolución de las bonificaciones que efectúen los colaboradores en la gestión de tales bonificaciones, han mantenido diferentes reuniones, sea de forma presencial o telemática, con representantes de las principales operadoras en el suministros de combustibles en las islas de El Hierro, La Gomera y La Palma, con una posición mayoritaria en el mercado de estas islas, incluso en alguna de ella de forma total, sobre el contenido del proyecto de desarrollo reglamentario de la bonificación, para adaptarlo a sus propios mecanismos de gestión y hacerlos compatibles con los propios de la Administración, minimizando los problemas de implantación que pudieran originarse.*

*Se efectúa el trámite de audiencia, a través de la forma de información pública, conforme al artículo 80.7 de la Ley 4/2023, de 23 de marzo, habiéndose presentado alegaciones, que se han informado de forma negativa, salvo la relativa a la supresión de importe máximo de anticipo a cuenta».*

e) El informe de impacto por razón de género [art. 6.2 de la Ley 1/2010, de 26 de febrero, Canaria de Igualdad entre Mujeres y Hombres, en relación con la norma novena, apartado primero, letra e) del Decreto 15/2016].

f) El informe de impacto empresarial [art. 17 de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Fomento y Consolidación del Emprendimiento, el Trabajo Autónomo y las Pymes en la Comunidad Autónoma de Canarias en relación con la norma novena, apartado primero, letra f) del Decreto 15/2016].

g) El informe de impacto sobre la infancia y la adolescencia (art. 22 *quinquies* de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor, de modificación del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil).

h) El informe de impacto sobre las familias (Disposición Adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas).

Por último, señalar que en el informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda y Relaciones con la Unión Europea, de 19 de marzo de 2024, se ha manifestado que:

*«No se incluye el informe de impacto normativo sobre la identidad y expresión de género a las características sexuales, previsto en el artículo 13 de la Ley 2/2021, de 7 de junio, de igualdad social y no discriminación por razón de identidad de género, expresión de género y características sociales. No obstante, teniendo en cuenta que se ha concluido que la norma no es pertinente al género, cabe concluir el mismo impacto en este ámbito.*

*Tampoco se ha aportado el informe de impacto por razón del cambio climático, recogido en el artículo 26.3 h) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, que viene tradicionalmente analizándose en los proyectos normativos autonómicos, por aplicación supletoria de la Ley 50/1997, por mor de lo dispuesto en la 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. No obstante, con la entrada en vigor de la Ley 4/2023, de 23 de marzo, de la Presidencia y del Gobierno de Canarias, que deroga la anterior Ley 1/1983 y que no recoge tal cláusula de supletoriedad de la normativa estatal, puede concluirse que el mismo no es preceptivo. No obstante, la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos viene argumentando que, a pesar de su no preceptividad, sí sería conveniente su emisión en aquellos casos en los que la norma pueda tener incidencia en el medio ambiente.*

*Por último, tampoco se aporta el informe de impacto en materia de igualdad de oportunidades no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad (vid. la Disposición adicional quinta de la Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad), si bien dado el objeto de la norma puede concluirse que la misma carece de impacto en esta materia».*

- Informe de la Oficina Presupuestaria de la Consejería de Hacienda y Relaciones con la Unión Europea del Gobierno de Canarias, de fecha 23 de febrero de 2024 [art. 2.2.f) del Decreto 153/1985, de 17 de mayo, modificado por Decreto 234/1988, por el que se crean las Oficinas Presupuestarias de las Consejerías del Gobierno de Canarias].

- Informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto, de 4 de marzo de 2023, de conformidad con el art. 26.2.h) del Reglamento Orgánico de la extinta Consejería de Hacienda, Presupuestos y Asuntos Europeos, aprobado por Decreto 175/2022, de 3 de agosto; en vigor al amparo de la Disposición transitoria única del Decreto 123/2023, de 17 de julio.

- Informe de *«recomendaciones sobre el informe de impacto de género elaborado por la Viceconsejería de Hacienda y Relaciones con la Unión Europea»*, evacuado por la Jefatura del Servicio de Organización y Gestión del Conocimiento de la Secretaría General Técnica de la precitada Consejería, con fecha 21 de febrero de 2024 (directriz sexta del Anexo al Acuerdo de Gobierno de 26 de junio de 2017).

- Certificado emitido por el Viceconsejero de Hacienda y Relaciones con la Unión Europea, de 18 de marzo de 2024, de que en el trámite de audiencia e información pública respecto al PO se presentaron alegaciones por parte de las personas y entidades consignadas en el mismo.

- Informe de la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos del Gobierno de Canarias, emitido con fecha 15 de marzo de 2024, ex art. 20, apartado f) del Decreto 19/1992, de 7 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias (apartado 4 de la norma tercera del Decreto 15/2016 -de aplicación a las iniciativas reglamentarias de acuerdo con la norma octava, apartado 1, del referido Decreto 15/2016-).

- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda y Relaciones con la Unión Europea, de fechas 19 de marzo de 2024 [art. 15.5.a) del Decreto 212/1991, de 11 de septiembre, de organización de los Departamentos de la Administración Autonómica de Canarias].

**3.** Además, obra en el expediente el informe sobre el presente PO de la Agencia Tributaria Canaria de 22 de febrero de 2024 y el informe de la Dirección General de Asuntos Europeos, de misma fecha que el anterior, así como diversos informes del Viceconsejero de Hacienda y Relaciones con la Unión Europea relativos a las distintas observaciones y alegaciones que se han realizado sobre el texto de la norma proyectada con ocasión de la emisión de los distintos informes ya referidos y el trámite de audiencia.

**4.** Por lo demás, en el Preámbulo del PO se justifica que la aprobación de la iniciativa y el texto de la misma aseguran el cumplimiento de los principios de buena

regulación a que hace referencia el art. 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas -en adelante, LPACAP- [y cuya aplicación a la potestad reglamentaria de las Comunidades Autónomas confirmó en su Fundamento Jurídico séptimo, apartado c), la Sentencia del Tribunal Constitucional n.º 55/2018, de 24 de mayo]; así como el art. 66 LPGC.

Así, en dicho Preámbulo se afirma, escuetamente, al respecto que *«Cabe afirmar que en esta Orden se da cumplimiento a los principios de buena regulación a los que se refiere el artículo 66 de la Ley 4/2023, de 23 de marzo, de la Presidencia y del Gobierno de Canarias, en los términos previstos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. En concreto, cumple con los principios de necesidad y eficacia, pues se trata de un instrumento necesario y adecuado, exigida por norma legal. Igualmente se ajusta al principio de proporcionalidad, ya que contiene la regulación imprescindible para satisfacer las exigencias legales que se han citado, tras constatar que no existen otras alternativas más adecuadas.*

*Esta norma resulta coherente con el resto del ordenamiento jurídico existente concerniente a este campo, en relación con el principio de seguridad jurídica. Además, cumple con el principio de transparencia al facilitar el acceso a la ciudadanía mediante su publicación en el «Boletín Oficial de Canarias». Asimismo, la iniciativa es coherente con el resto del ordenamiento jurídico tanto nacional como de la Unión Europea, sus objetivos se encuentran claramente definidos, cumpliendo así los principios de seguridad jurídica y eficiencia».*

### III

#### **Marco competencial y rango de la norma proyectada.**

**1.** En lo que se refiere a esta cuestión, se ha de tener en cuenta, en primer lugar, que el Preámbulo de la norma no contiene mención alguna a esta cuestión competencial y, en segundo lugar, que la bonificación objeto de la norma proyectada no tiene carácter fiscal.

Sobre esta última cuestión se afirma en el informe del Viceconsejero de Hacienda y Relaciones con la Unión Europea, emitido en relación con las alegaciones formuladas con ocasión del trámite de audiencia, de 19 de marzo de 2024, que *«Hay que señalar que no nos encontramos ante el desarrollo de una medida fiscal. La bonificación extraordinaria y temporal del precio de determinados combustibles derivados del petróleo que se ha aprobado por la disposición adicional sexagésima novena de la Ley 7/2023, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2024, no se configura como una devolución del Impuesto sobre combustibles derivados del petróleo, sino como una ayuda al consumidor de determinados combustibles, en el que parte*

*del precio exigido por el suministrador es abonado por la Comunidad Autónoma de Canarias (0,20 euros por litro)».*

Pues bien, sin que ello suponga entrar en un estudio pormenorizado acerca de la naturaleza de esta bonificación, lo que sí es cierto es que la materia objeto de la norma proyectada se puede enmarcar dentro de la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de planificación y promoción de la actividad económica en Canarias (art. 114 del Estatuto de Autonomía de Canarias - EAC-).

Además, dado que también se regula el régimen de incompatibilidad con la devolución parcial del Impuesto Especial de la Comunidad Autónoma de Canarias sobre combustibles derivados del petróleo el PO se dicta, dentro del ámbito de los recursos propios de la Hacienda Pública Canaria [art. 169.1.b) EAC] y de su autonomía financiera (art. 171 EAC).

**2.** En cuanto a la competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de ayudas y subvenciones, este Consejo Consultivo ha señalado en su Dictamen 163/2023, de 19 de abril, entre otros muchos, que:

*«Ya señalábamos en nuestro Dictamen 125/2021, de 17 de marzo, citado a su vez en el Dictamen 232/2022, de 13 de junio, en relación con el Decreto-ley 6/2022, de 20 de mayo, de modificación del Decreto ley 14/2021, de 28 de octubre, por el que se regula el marco general para la tramitación de los procedimientos de concesión de ayudas con carácter de emergencia, destinadas a paliar las necesidades derivadas de la situación producida por las erupciones volcánicas en la isla de La Palma:*

*“ (...) las subvenciones no constituyen un título competencial en sí mismo, sino que son un instrumento al servicio de una competencia sustantiva. Y la Comunidad Autónoma puede en el desarrollo de sus propias competencias sustantivas establecer normas propias de subvenciones de aplicación en las materias sobre las que tiene competencia y siempre que no contradigan la legislación básica estatal en la materia.*

*Al respecto, cabe señalar, tal y como dijéramos en nuestro Dictamen 118/2009, de 18 de marzo que: “La Comunidad Autónoma canaria ostenta competencia para regular el régimen general de las ayudas y subvenciones, que se encuadra dentro de su autonomía financiera y su potestad de gasto, inherentes ambas al efectivo ejercicio de las competencias materiales estatutariamente asumidas. Como tiene competencias para adaptar el procedimiento administrativo a las normas del procedimiento administrativo común.*

*Como ha precisado el Tribunal Constitucional (TC) la subvención no es un título que delimite competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, sino que uno y otras*

sólo pueden disponer con cargo a sus presupuestos subvenciones y ayudas -y por consiguiente, definir los objetivos de la medida, regular las condiciones y bases de las convocatorias, gestionar su otorgamiento, pago y control de cumplimiento por los beneficiarios- cuando tengan competencia para ello por razón de la materia y en la medida y dentro de los límites de las respectivas competencias, según la Constitución y los Estatutos de Autonomía. De esta forma, la facultad genérica de gasto del Estado y de cada Comunidad Autónoma no atrae hacia sí el ejercicio de cualquier competencia. Por el contrario, las medidas de fomento o subvención son técnicas instrumentales para el ejercicio de las mismas. Desde esta perspectiva, la CAC se encuentra legitimada para proceder a la regulación del régimen de concesión de subvenciones (...) ”.

La legislación básica del Estado en materia de subvenciones está constituida por Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones y por parte del Reglamento de desarrollo de dicha Ley aprobado por Real Decreto 887/2006, de 21 de julio.

La STC 13/1992 acota, en su consecuencia, el alcance mutuo de las competencias estatal y autonómico sobre esta materia, en estos términos:

“Atendiendo a los términos del caso, de la doctrina expuesta en los anteriores fundamentos jurídicos se desprende, lógicamente, un esquema de delimitación competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en lo que hace al ejercicio de la potestad subvencional de gasto público que puede resumirse en cuatro supuestos generales, en los que pueden subsumirse las distintas impugnaciones concretas que se examinan en los presentes recursos de inconstitucionalidad, pero que no excluyen cualesquiera otros que en el futuro pudieran derivarse de la Constitución y los Estatutos de Autonomía.

a) Un primer supuesto se produce cuando la Comunidad Autónoma ostenta una competencia exclusiva sobre una determinada materia y el Estado no invoca título competencial alguno, genérico o específico, sobre la misma. El Estado puede, desde luego, decidir asignar parte de sus fondos presupuestarios a esas materias o sectores. Pero, de una parte, la determinación del destino de las partidas presupuestarias correspondientes no puede hacerse sino de manera genérica o global, por sectores o subsectores enteros de actividad. Por otra parte, esos fondos han de integrarse como un recurso que nutre la Hacienda autonómica, consignándose en los Presupuestos Generales del Estado como Transferencias Corrientes o de Capital a las Comunidades Autónomas, de manera que la asignación de los fondos quede territorializada, a ser posible, en los mismos Presupuestos Generales del Estado.

b) El segundo supuesto se da cuando el Estado ostenta un título competencial genérico de intervención que se superpone a la competencia de las Comunidades Autónomas sobre una materia, aún si ésta se califica de exclusiva (v.gr., la ordenación general de la economía), o bien tiene competencia sobre las bases o la coordinación general de un sector o materia, correspondiendo a las Comunidades Autónomas las competencias de desarrollo normativo y

de ejecución. En estos supuestos el Estado puede consignar subvenciones de fomento en sus Presupuestos Generales, especificando su destino y regulando sus condiciones esenciales de otorgamiento hasta donde lo permita su competencia genérica, básica o de coordinación, pero siempre que deje un margen a las Comunidades Autónomas para concretar con mayor detalle la afectación o destino, o, al menos, para desarrollar y complementar la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas y su tramitación. Además, la gestión de estos fondos corresponde a las Comunidades Autónomas de manera, por regla general, que no pueden consignarse en favor de un órgano de la Administración del Estado u organismo intermediario de ésta. Se trata de partidas que deben territorializarse en los propios Presupuestos Generales del Estado si ello es posible o en un momento inmediatamente posterior, mediante normas que fijen criterios objetivos de reparto o mediante convenios de colaboración ajustados a los principios constitucionales y al orden de distribución de competencias.

c) Un tercer supuesto es aquél en que el Estado tiene atribuida la competencia sobre la legislación relativa a una materia, mientras que corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia de ejecución. En este caso la única diferencia con el supuesto anterior es que el Estado puede extenderse en la regulación de detalle respecto del destino, condiciones y tramitación de las subvenciones, dejando a salvo la potestad autonómica de autoorganización de los servicios.

d) El cuarto y último supuesto es aquél en que no obstante tener las Comunidades Autónomas competencias exclusivas sobre la materia en que recaen las subvenciones, éstas pueden ser gestionadas, excepcionalmente, por un órgano de la Administración del Estado u organismo de ésta dependiente, con la consiguiente consignación centralizada de las partidas presupuestarias en los Presupuestos Generales del Estado. Pero ello solo es posible cuando el Estado ostente algún título competencial, genérico o específico, sobre la materia y en las circunstancias ya señaladas en nuestra doctrina anterior, a saber: que resulte imprescindible para asegurar la plena efectividad de las medidas dentro de la ordenación básica del sector y para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional, evitando al propio tiempo que se sobrepase la cuantía global de los fondos estatales destinados al sector. Su procedencia en cada caso habrá de aparecer razonablemente justificada o deducirse sin esfuerzo de la naturaleza y contenido de la medida de fomento de que se trate”», doctrina aplicable al presente asunto.

**3.** Finalmente, el art. 50.3 del Estatuto de Autonomía de Canarias (Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias), atribuye al Gobierno de Canarias el ejercicio de la potestad reglamentaria, que, tras la aprobación de la LPGC, se concreta en el art. 28.d) de dicha norma. No obstante,

también el art. 58.1.b) LPGC, en desarrollo del art. 51.2 EAC, atribuye a las personas titulares de las Consejerías el ejercicio de la potestad reglamentaria en los términos previstos en la propia Ley, lo que se concreta en el posterior art. 76.3, que les otorga potestad reglamentaria en lo relativo a «la organización y al ámbito interno de funcionamiento de sus departamentos», pudiendo además «dictar reglamentos cuando sean específicamente habilitados para ello por ley». En este supuesto, el rango de la norma viene específicamente impuesto por la Disposición adicional Sexagésima novena de la Ley 7/2023, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias.

En definitiva, el PO examinado se dicta, por tanto, en ejercicio de las competencias y de la potestad reglamentaria que corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias, pudiendo la persona titular de la Consejería de Hacienda y Relaciones con la Unión Europea ejercer dicha potestad, siendo el rango el adecuado.

## IV

### **Objeto, justificación, estructura y contenido.**

**1.** En lo que se refiere al objeto y justificación de la norma proyectada, en el Preámbulo de la norma proyectada se afirma que:

*«La disposición adicional sexagésima novena de la Ley 7/2023, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2024, regula una bonificación extraordinaria y temporal del precio de determinados combustibles derivados del petróleo, concretamente la gasolina (G95E5 y G98E5), el gasóleo (GOA) y el gasóleo de uso marítimo (MGO), incluso mezclados con biodiesel, bioetanol o biometanol, destinados para su utilización en vehículos terrestres y marítimos, excluida la navegación privada de recreo, tal y como se definen en los anexos de la Orden ITC/2308/2007, de 25 de julio, por la que se determina la forma de remisión de información al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio sobre las actividades de suministro de productos petrolíferos. Dicha bonificación será aplicable a las personas y entidades que adquieran, durante su período de vigencia, los productos citados anteriormente en instalaciones situadas en las islas de El Hierro, La Gomera y La Palma, y tiene como objetivo compensar los mayores precios en la fase minorista de comercialización respecto al resto de las islas.*

*El ámbito temporal de aplicación de la bonificación finaliza el día 31 de diciembre de 2024 y se inicia desde la fecha que determine la persona titular de la consejería competente en materia de hacienda. No obstante, se establece que la bonificación se prorrogará durante los primeros seis meses del año 2025, si el precio medio global de venta minorista, de los productos citados en el párrafo anterior, en cada una de las islas de El Hierro, La Gomera y La Palma, fuera superior en 0,20 euros al precio medio global de venta minorista, de los*

*citados productos, en el conjunto de las islas de Gran Canaria, Fuerteventura, Lanzarote y Tenerife. El período de cálculo será desde la fecha de comienzo de los efectos de la disposición adicional sexagésima novena de la Ley 7/2023, de 27 de diciembre; es decir, desde el día 1 de abril de 2024 y el día 15 de diciembre de 2024, ambos incluidos.*

*Por otra parte, y teniendo en cuenta que el apartado cuatro de la disposición adicional sexagésima novena de la Ley 7/2023, de 27 de diciembre, establece la incompatibilidad de la bonificación extraordinaria y temporal con la devolución parcial del Impuesto Especial de la Comunidad Autónoma de Canarias sobre combustibles derivados del petróleo a agricultores y transportistas, prevista en el artículo 12 bis de la Ley 5/1986, de 28 de julio, del Impuesto Especial de la Comunidad Autónoma de Canarias sobre combustibles derivados del petróleo, se regula un sistema en que es el propio agricultor o transportista, en cada suministro, quien deberá optar por la aplicación de la bonificación o por la devolución parcial.*

*Teniendo en cuenta este régimen de incompatibilidad, se regula un doble régimen de devolución, la devolución a los colaboradores en la gestión de la bonificación y, por otra parte, la devolución a los agricultores o transportistas que hayan optado por la devolución parcial del Impuesto Especial de la Comunidad Autónoma de Canarias sobre combustibles derivados del petróleo.*

*Por último, se establece un sistema de solicitud voluntaria de anticipo a cuenta, que debe ser objeto de regularización en la comunicación de datos y solicitud de devolución correspondiente al mes de diciembre de 2024».*

**2.** En cuanto a la estructura, el PO se compone de una parte expositiva o Preámbulo, una parte dispositiva formada por nueve artículos, una parte final compuesta por una disposición final y dos anexos (no numerados), el primero de ellos relativo al modelo 434 y el segundo al detalle por estaciones de servicio o instalaciones de venta directa.

**3.** En cuanto al contenido del PO cabe señalar, primeramente, que en el Preámbulo se justifica la norma proyectada, se describe su contenido y se afirma la adecuación de la iniciativa reglamentaria a los principios de buena regulación recogidos en los arts. 129 LPACAP y 66 LPGC.

En lo que se refiere a su articulado, se regula respectivamente en sus nueve artículos las siguientes materias:

Fecha de efectos de la bonificación y prórroga; beneficiarios de la bonificación; devolución de la bonificación y anticipo a cuenta; régimen de incompatibilidad y opción por la devolución parcial; beneficiarios de la devolución parcial; devolución parcial; aprobación modelo 434 Bonificación del precio de determinados

combustibles en las islas de El Hierro, La Gomera y La Palma; registro de Destinatarios de Devolución y las ayudas de Estado.

Por último, la disposición final única establece la entrada en vigor de la norma proyectada, que se producirá el mismo día de su publicación en el Boletín Oficial de Canarias, con efectos desde el día 1 de abril de 2024.

## V

### **Observaciones al Proyecto de Orden.**

Una vez examinado el texto del PO, resulta oportuno formular las siguientes consideraciones.

#### **1. Consideraciones de carácter general.**

A lo largo del texto del PO se observan diversos reenvíos normativos a variadas normas de diverso origen y rango, como son los referidos a normativa comunitaria, estatal y autonómica. Tales reenvíos normativos no se acompañan de la expresión «o *normativa que la sustituya*», lo que evita problemas de una falta de adecuación sobrevenida de la norma a la regulación que en el futuro se pueda establecer como consecuencia de un eventual cambio normativo.

#### **2. Observaciones a la parte expositiva.**

En lo que a ello se refiere, procede que en el Preámbulo de la norma proyectada se añada una referencia expresa a los títulos competenciales que ostenta la Comunidad Autónoma en la materia (directriz decimonovena Decreto 15/2016).

#### **3. Observaciones a la parte dispositiva.**

##### **- Artículo 3.5.**

En este precepto, se establece en sus dos primeros párrafos que «5. *El colaborador en la gestión de la bonificación podrá solicitar, a través del modelo 434, a la Agencia Tributaria Canaria en los quince días naturales siguientes a la fecha de efectos de la bonificación fijada en el artículo 1 de la presente Orden, un anticipo a cuenta. Transcurrido dicho plazo no se admitirá una solicitud de anticipo a cuenta.*

*En el supuesto de empresarios que comiencen la actividad de suministro de combustibles que implique adquirir la condición de colaborador en la gestión de la bonificación con posterioridad a la fecha de efectos de la bonificación, la solicitud de anticipo a cuenta debe presentarse en un plazo de quince días naturales a contar de la fecha de comienzo de la actividad citada que figure en la declaración censal de comienzo o modificación que estaría obligado a presentar en relación al Impuesto General Indirecto Canario, conforme al Capítulo*

*II del Título III del Reglamento de gestión de los tributos derivados del Régimen Económico y Fiscal de Canarias».*

Por razones de seguridad jurídica sería conveniente sustituir la expresión genérica e indeterminada «*fecha de efectos*», por la fecha exacta en la que comienza a aplicarse la bonificación, el 1 de abril de 2024, que, propiamente, se establece en el art. 1.1 PO, lo otorgaría mayor claridad y concreción a la norma.

#### **4. Observaciones a los Anexos.**

En aplicación de lo dispuesto en la Directriz Vigésimoctava del Decreto 15/2016, los anexos, «*de haber varios, se numerarán en ordinales arábigos*».

### **C O N C L U S I Ó N**

El Proyecto de Orden por la que se fija la fecha de comienzo de la aplicación de la bonificación extraordinaria y temporal del precio de determinados combustibles derivados del refino del petróleo en las islas de El Hierro, La Gomera y La Palma, se aprueban normas de gestión y se regula el régimen de incompatibilidad con la devolución parcial del Impuesto Especial de la Comunidad Autónoma de Canarias sobre combustibles derivados del petróleo a agricultores y transportistas, se adecua, con carácter general, a los parámetros constitucional, estatutario y legal que le son de aplicación, sin perjuicio de las observaciones realizadas en el presente Dictamen.