



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 5 9 4 / 2 0 2 4

(Pleno)

San Cristóbal de La Laguna, a 17 de octubre de 2024.

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 227/2011, de 21 de julio, por el que se establece y regulan los precios públicos por el suministro de las precintas de circulación de las labores del tabaco consistentes en cigarrillos y picaduras para liar, 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, y el Reglamento de gestión de los tributos derivados del Régimen Económico y Fiscal de Canarias aprobado por Decreto 268/2011, de 4 de agosto (EXP. 525/2024 PD)*.*

F U N D A M E N T O S

I

Sobre la solicitud del dictamen.

1. El Presidente del Gobierno de Canarias, al amparo del art. 11.1.B.b) y c) en relación con el art. 12.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC), solicita dictamen *respecto de los artículos segundo y tercero del Proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 227/2011, de 21 de julio, por el que se establece y regulan los precios públicos por el suministro de las precintas de circulación de las labores del tabaco consistentes en cigarrillos y picaduras para liar, 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, y el Reglamento de gestión*

* Ponente: Sr. de Millán Hernández.

de los tributos derivados del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, aprobado por Decreto 268/2011, de 4 de agosto.

A la solicitud de Dictamen se acompaña el preceptivo certificado del acuerdo de toma en consideración gubernativo del Proyecto de Decreto (PD) y de solicitud de dictamen, adoptados en sesión del Consejo de Gobierno de 31 de julio de 2024 (art. 50.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Canarias, aprobado por Decreto 181/2005, de 26 de julio).

Preceptividad del dictamen.

La preceptividad del dictamen deriva del art. 11.1.B.b) y c) LCCC, ya que se dictaminará con ese carácter los proyectos de reglamento de ejecución de leyes autonómicas, de desarrollo de normas básicas del Estado y, en su caso, de normas de la Unión Europea (apartado b), así como las disposiciones reglamentarias en materia de Régimen Económico-Fiscal de Canarias (apartado c).

En cuanto, al Decreto 314/2011, de 24 de noviembre, cuya modificación se pretende en el artículo segundo constituye desarrollo reglamentario de la Ley 1/2011, de 21 de enero, del Impuesto sobre las Labores del Tabaco y otras Medidas Tributarias. Por su parte, la modificación del Reglamento de gestión de los tributos derivados del Régimen Económico y Fiscal de Canarias que se modifica en el artículo tercero se enmarca claramente en el apartado c) del citado art. 11.1.B) de nuestra Ley reguladora.

2. La solicitud de dictamen sin embargo no se extiende a la modificación del Decreto 227/2011, de 21 de julio, por el que se establece y regulan los precios públicos por el suministro de las precintas de circulación de las labores del tabaco consistentes en cigarrillos y picaduras para liar, contemplada en el artículo primero del PD que nos ocupa.

Sobre este extremo, en el informe emitido por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda y Relaciones con la Unión Europea indica que, *«ciertamente, la modificación del Decreto 227/2011 tiene cobertura en el artículo 217 del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de tasas y precios públicos de la Comunidad Autónoma de Canarias, aprobado por el Decreto Legislativo 1/1994, de 29 de julio (en adelante TRTPP), pero no consideramos que dicha modificación ejecute un desarrollo de tal texto legal. En efecto, la norma reglamentaria que, en materia de precios públicos de la Comunidad Autónoma de Canarias, desarrolla la precedente Ley 5/1990, de 22 de febrero, de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad Autónoma de Canarias, derogada por*

el TRTPP, es el vigente Decreto 34/1991, de 14 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Precios Públicos de la Comunidad Autónoma de Canarias.

La modificación parcial del Decreto 227/2011 que se contiene en el PD no es tanto ejecución o desarrollo del TRTPP, sino que directamente ejecuta las previsiones reglamentarias del Decreto 34/1991, de 14 de marzo. Concretamente las modificaciones de los arts. 1, 2 y 3, así como del propio título, contenidas en el art. primero del PD, relativas al objeto, obligados al pago y cuantías del precio público por el suministro de las precintas de circulación, son directa ejecución de las previsiones de los arts. 1, 4 y 5 del Reglamento de Precios Públicos de la Comunidad Autónoma de Canarias, aprobado por el citado Decreto 34/1991, de 14 de marzo».

En apoyo de estas consideraciones se reitera la jurisprudencia del Tribunal Supremo, que sostiene la no preceptividad del dictamen del Consejo de Estado o de los Consejos consultivos autonómicos cuando se trata de reglamentos que no desarrollan directamente la Ley sino que se limitan a ejecutar o desarrollar en forma inmediata otros reglamentos (SSTS de 25 de octubre de 1991, 25 de junio de 2009 y 22 de marzo de 2011).

En efecto, si bien el art. 217.1 TRTPP establece que la creación, modificación o supresión de los precios públicos podrá realizarse por decreto del Gobierno de Canarias, a propuesta conjunta de la Consejería de Economía y Hacienda y de la consejería de la que dependa el órgano o a la que esté adscrito el ente público gestor de la actividad que da lugar al precio público, el desarrollo del citado Decreto legislativo en lo que a los precios públicos se refiere ya ha sido llevado a cabo por el Decreto 34/1991, de 14 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Precios Públicos de la Comunidad Autónoma de Canarias.

Como expresa el Preámbulo de esta norma reglamentaria, «la Ley Orgánica 1/1989, de 13 de abril, que reforma determinados aspectos de la financiación de las Comunidades Autónomas, establece en su artículo primero, apartado H), que serán recursos de éstas, sus propios precios públicos. La aparición del nuevo concepto legal de precio público hizo necesaria la regulación básica de los mismos, que se llevó a efecto en la Ley 5/1990, de 22 de febrero, de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad Autónoma de Canarias», por lo que «a efectos de su aplicación recogiendo el mandato legal contenido en la Disposición Final Primera de la mencionada Ley Territorial, se precisa la aprobación de las disposiciones reglamentarias de desarrollo para su correcta aplicación».

Se trata pues de un reglamento de desarrollo de la entonces Ley de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad Autónoma de Canarias (hoy TRTPP) que regula todos los aspectos concernientes al régimen jurídico de los precios públicos que pretendan establecerse por el Gobierno, como es, en este concreto caso, el precio público por el suministro de las precintas de circulación de las labores del tabaco establecido por el Decreto 227/2011.

Por ello, y de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Supremo citada, el Dictamen carece de carácter preceptivo en cuanto a lo dispuesto en el art. primero del PD que nos ocupa, por lo que no procede emitir pronunciamiento sobre su contenido. El presente Dictamen se ha de limitar, en consecuencia, a reflejar el parecer jurídico de este Consejo, en los términos a que se contrae la solicitud, por el procedimiento ordinario, cursada por la Presidencia del Gobierno.

II

Procedimiento de elaboración de la norma.

1. La presente iniciativa reglamentaria se rige en cuanto a su procedimiento de elaboración y aprobación por lo dispuesto en el art. 80 de la Ley 4/2023, de 23 de marzo, de la Presidencia y del Gobierno de Canarias (LPGC). Es asimismo de aplicación el 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 (Decreto 15/2016), en lo que no se oponga al precepto legal citado.

Por lo demás, en el Preámbulo del PD se justifica que en el Decreto cuya aprobación se pretende *«se da cumplimiento a los principios de buena regulación a que se refiere el art. 66 de la Ley 4/2023, de 23 de marzo, de la Presidencia y del Gobierno de Canarias, en los términos previstos en el art. 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas»* [cuya aplicación a la potestad reglamentaria de las Comunidades Autónomas confirmó en su Fundamento Jurídico 7º, letra b), la Sentencia n.º 55/2018, de 24 de mayo, del Tribunal Constitucional].

Así, en dicho Preámbulo se afirma que *«de esta forma, y respecto a los principios de necesidad y eficacia, en el presente preámbulo se exponen de forma amplia, detallada y precisa las razones que fundamentan la modificación de la regulación reglamentaria relativa al precio público por el suministro de precintas de circulación, la relativa a la regulación de las tiendas libres de impuestos y, por último, la regulación transitoria del cumplimiento de*

la obligación de presentar la declaración censal a efectos del Impuesto General Indirecto Canario por parte de determinados empresarios o profesionales, sin que exista otro instrumento más adecuado para su consecución.

Además, se cumple también el principio de proporcionalidad, pues como puede inferirse del análisis de su contenido se establece la regulación imprescindible para alcanzar estrictamente los objetivos perseguidos. Todo ello con pleno respeto al principio de seguridad jurídica, permitiendo dotar al marco normativo de la necesaria coherencia, respetando el principio de jerarquía normativa, sin equívocos, de manera clara y precisa, dotando de la debida estabilidad y predictibilidad a su regulación en un marco de plena coherencia con el resto del ordenamiento jurídico nacional y de la Unión Europea.

En cuanto al principio de transparencia, se define claramente la situación que lo motiva y sus objetivos, descritos en la parte expositiva del texto, y habiendo efectuado 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. Por último, en relación con el principio de eficiencia, se ha intentado que la norma genere las menores cargas administrativas para la ciudadanía».

Con ello se cumple el mandato legal establecido en los citados preceptos, justificándose la adecuación de la norma proyectada a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia.

2. Consta en el expediente remitido a este Consejo Consultivo, además del texto del PD y el certificado del Acuerdo gubernativo antes aludido, la emisión y realización de los siguientes informes y trámites preceptivos:

- Orden de la Consejería de Hacienda y Relaciones con la Unión Europea de 27 de marzo de 2024 por la que se dispone el inicio del procedimiento de elaboración del Proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 227/2011, de 21 de julio, por el que se establece y regulan los precios públicos por el suministro de las precintas de circulación de las labores del tabaco consistentes en cigarrillos y picaduras para liar.

- Informe justificativo de la iniciativa reglamentaria citada, emitido por la Viceconsejería de Hacienda con fecha 1 de abril de 2024. A este informe se acompaña texto del Proyecto de Decreto, en cuyo art. único se modifica el citado Decreto 227/2011 y en su Disposición final primera 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.

- Memoria económico-financiera del precio público por el suministro de precintas de circulación de las labores del tabaco, elaborada por la Viceconsejería de Hacienda y Relaciones con la Unión Europea con fecha 1 de abril de 2024 (art. 218.1 de Decreto legislativo 1/1994, de 29 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de tasas y precios públicos de la Comunidad Autónoma de Canarias).

- Trámite de consulta a las Consejerías en que se organiza la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, iniciado el 2 de abril de 2024. En el plazo concedido formularon observaciones la Secretaría General Técnica de la Consejería de Turismo y Empleo, de Presidencia, Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad y de Hacienda y Relaciones con la Unión Europea, cuyas observaciones han sido valoradas por la Viceconsejería de este último Departamento en informe de 10 de mayo de 2024.

Así mismo, por parte de las Secretarías Generales Técnicas de otros Departamentos se manifestó que no realizaban observaciones al texto propuesto (Consejerías de Agricultura, Ganadería, Pesca y Soberanía Alimentaria y de Educación, Formación Profesional, Actividad Física y Deportes).

- Informe de la Oficina Presupuestaria de la Consejería de Hacienda y Relaciones con la Unión Europea, emitido el 3 de abril de 2024, de conformidad según lo indicado en el art. 2.2.f) del Decreto 153/1985, de 17 de mayo, por el que se crean las oficinas presupuestarias de las Consejerías del Gobierno de Canarias, de fecha 3 de abril de 2024.

- Informe de recomendaciones sobre el informe de impacto por razón de género de fecha 4 de abril de 2024 de la Jefatura del Servicio de Organización y Gestión del Conocimiento (Unidad de Igualdad de Género) de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda y Relaciones con la Unión Europea (art. 68 de la Ley 1/2010, de 26 de febrero). Sobre las observaciones efectuadas se emite informe por el Viceconsejero de Hacienda y Relaciones con la Unión Europea con fecha de 29 de abril de 2024.

- Informe de la Dirección de la Agencia Tributaria Canaria, emitido el 11 de abril de 2024 en virtud de delegación efectuada por el Consejo Rector de la entidad [art. 11.2,m) de la Ley 7/2014, de 30 de julio, de la Agencia Tributaria Canaria, 14.3,n) de sus Estatutos y Acuerdo de delegación del Consejo Rector de 9 de marzo de 2015].

- Traslado del Proyecto de Decreto, así como de los informes en materia de igualdad emitidos, al Instituto Canario de Igualdad, con fecha 25 de abril de 2024, al objeto de que realice el seguimiento de los informes en materia de igualdad de todos los departamentos y proceda a la elaboración de un informe anual sobre el grado de avance de la igualdad de género en Canarias a través de la normativa y las políticas públicas del Gobierno de Canarias (Ley 1/2010, de 26 de febrero, Canaria de Igualdad entre Mujeres y Hombres y Directriz Séptima del Acuerdo del Gobierno de 26 de junio de 2017, por el que se establecen las directrices para la elaboración y contenido básico del informe de impacto de género en los proyectos de ley, disposiciones reglamentarias y planes que apruebe el Gobierno de Canarias).

- Informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto de 8 de mayo de 2024, 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.

- Certificación de 17 de junio de 2024 acreditativa del cumplimiento del trámite de información pública y de audiencia a la Asociación Canaria de Industriales del Tabaco, sin que se presentaran alegaciones.

- Informe de la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos de 14 de junio de 2024, de conformidad con lo dispuesto en el art. 20.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.

El texto sometido a la consideración de los Servicios Jurídicos viene integrado no sólo por la modificación de los Decretos 227/2011, de 21 de julio (artículo único) y 314/2011, de 24 de noviembre (Disposición final primera), sino también por la modificación del Reglamento de gestión de los tributos derivados del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, aprobado por Decreto 268/2011, de 4 de agosto (Disposición final segunda).

El informe emitido realiza observaciones de carácter formal que han sido aceptadas en su totalidad en informe del Viceconsejero de Hacienda y Relaciones con la Unión Europea de 17 de junio de 2024 y así constan reflejadas en el texto del Proyecto de Decreto.

- Segundo informe justificativo de la iniciativa reglamentaria, emitido por la Viceconsejería de Hacienda y Relaciones con la Unión Europea con fecha 17 de junio de 2024. A este informe se acompaña nuevo texto del Proyecto de Decreto en el que, tras las observaciones del Servicio Jurídico, se ha modificado su título y se han incluido en el articulado, y no como disposiciones finales, las modificaciones de las dos últimas normas reglamentarias citadas anteriormente.

En este informe se analizan los siguientes aspectos:

- a) Justificación, finalidad y objetivos de la iniciativa.
- b) Contenido de la iniciativa.
- c) Memoria económica.
- d) Aspectos relacionados con el proceso de participación ciudadana.

En este informe se justifican las razones por las que se ha prescindido del trámite de consulta pública previa previsto en el art. 80.2 LPGC, en relación con el art. 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP) y que se sustentan, en esencia, por lo que se refiere a la modificación del Decreto 227/2011, en que deriva de una norma de rango superior (art. 17.5 de la Ley 1/2011, de 21 de enero, del Impuesto sobre las Labores del Tabaco) y, en lo que atañe a los otros dos Decretos, en que viene amparada en razones de orden técnico, como después se verá.

Se indica por otra parte que sí se ha dado cumplimiento al trámite de información pública y al de audiencia a la Asociación Canaria de Industriales del Tabaco, sin que se hubieran presentado alegaciones.

e) Informe de impacto por razón de género del proyecto normativo, así como evaluación del impacto sobre la identidad y expresión de género o las características sexuales del proyecto reglamentario, exigidos respectivamente por el apartado 2 del art. 6 de la Ley 1/2010, de 26 de febrero, Canaria de Igualdad entre Mujeres y Hombres y por el art. 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 sexuales.

f) Informe de impacto empresarial, al amparo de lo dispuesto en el 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.

g) Análisis de impacto normativo sectorial, bajo cuyo epígrafe se analizan los siguientes apartados h), i), j) y k).

h) Informe sobre impacto en la infancia y adolescencia, conforme a lo previsto en el art. 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, en la redacción dada por el apartado veintiuno del artículo 1 de la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia.

i) Informe de impacto en la familia, según lo indicado en la Disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, en la redacción dada por el apartado tres de la Disposición final quinta de la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia.

j) Impacto por razón de cambio climático.

k) Impacto en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad (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).

- Informe emitido con fecha 20 de junio de 2024 por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda ante la solicitud de su informe de legalidad preceptivo, en el que, con carácter previo a la emisión del mismo, se requiere que por parte de la Viceconsejería se complete el expediente, incluyendo no solo documentación relativa a determinados trámites anteriormente citados, sino, fundamentalmente, a la necesidad de realizar nuevos trámites, al haberse incorporado al texto inicialmente propuesto, como ya se ha señalado, un artículo tercero por el que se 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.

Estos trámites, cuyo cumplimiento se llevó a efecto, son los siguientes:

* Publicación de la iniciativa en el Portal de Transparencia del Gobierno de Canarias [art. 22.1.B) de la Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública].

* Informe de la Dirección de la Agencia Tributaria Canaria, emitido con fecha 8 de julio de 2024.

* Segundo trámite de información pública, en el que no se han presentado alegaciones, según consta en certificación emitida al respecto.

Se justifica así mismo en el expediente que no procede la emisión de informe por la Dirección General de Modernización y Calidad de los Servicios, que se fundamenta en que la declaración censal de comienzo comunicando la realización exclusiva de operaciones exentas no supone el inicio de procedimiento administrativo alguno que deba tramitarse y resolverse, ya que se trata de una comunicación.

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

- Informe de la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno de 17 de julio, en el que se observan determinadas deficiencias en la tramitación del expediente, en particular, en la necesidad de justificar adecuadamente las razones por las que no se ha solicitado el informe de la Dirección General de Modernización y Calidad de los Servicios, así como en relación con el informe de impacto por razón de género, que ha de revisarse para su adaptación al Acuerdo del Gobierno de 10 de julio de 2017.

Una vez subsanadas estas deficiencias mediante la emisión de informe justificativo en relación con la primera observación y la modificación del informe de iniciativa con fecha 18 de julio de 2024, la Comisión emite nuevo informe el 25 de julio en el que propone elevar el asunto al Gobierno en el índice verde.

III

Objeto, justificación y estructura del PD.

1. El presente PD presenta un triple objeto, pues se pretende la modificación de tres normas reglamentarias, a las que se dedican los tres artículos que lo componen: el Decreto 227/2011, de 21 de julio, por el que se establece y regulan los precios públicos por el suministro de las precintas de circulación de las labores del tabaco consistentes en cigarrillos y picaduras para liar (artículo primero), 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 (artículo segundo) y el Reglamento de gestión de los tributos derivados del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, aprobado por Decreto 268/2011, de 4 de agosto (artículo tercero).

2. Así, el propio preámbulo del PD que se dictamina justifica tal objeto como sigue:

« (...)

Por otra parte, en el artículo segundo se modifica el artículo 1 del 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, en lo relativo a las cantidades de labores del tabaco que pueden adquirir los viajeros para su transporte como equipaje personal y que no se presuma una finalidad comercial, sustituyendo la regulación actual en la que se mencionan las cantidades por cada modalidad del labor del tabaco, en coordinación con lo dispuesto en el artículo 19.6.c) de la Orden de 9 de mayo de 2011, por una mención a este último precepto, de tal manera que se evita que una modificación de este artículo 19.6.c), como se ha producido en la Orden de 17 de febrero de 2024, implique necesariamente la adaptación del artículo 1 del Decreto 314/2011.

En el artículo tercero se modifica la disposición transitoria duodécima del Reglamento de gestión de los tributos derivados del Régimen Económico y Fiscal de Canarias aprobado por Decreto 268/2011, de 4 de agosto. Dicha disposición transitoria prevé que los empresarios o profesionales que a 31 de diciembre de 2023 vinieran desarrollando en Canarias actividades empresariales o profesionales, y que, conforme a la normativa vigente a la fecha mencionada anteriormente, no hubieran tenido obligación de presentar declaración censal, estarán obligados a presentar durante el año 2024 una declaración censal de comienzo comunicando su situación tributaria de realización exclusiva de operaciones exentas.

El cumplimiento de dicha obligación con la necesidad de hacer constar la fecha de comienzo de la actividad empresarial o profesional, está suponiendo un elevado número de presentaciones de la declaración censal que han producido incidencias informáticas graves que dificultan la gestión diaria del Impuesto General Indirecto Canario, que requieren actuaciones de rectificación censal debido a que la fecha de inicio consignada en la declaración censal afecta a otras declaraciones posteriores y pueden producir errores en la situación tributaria de los contribuyentes. Por dicho motivo, debe consignarse como fecha de efectos de la declaración la de su presentación».

3. Finalmente, en cuanto a su estructura, el PD consta de un Preámbulo, en el que se expresa las razones que motivan la modificación normativa que se pretende

realizar. Y tres artículos, con el contenido ya señalado al inicio del presente Fundamento, esto es, el artículo primero, que modifica el Decreto 227/2011, de 2 de julio (precios públicos por el suministro e las precintas de circulación de las labores del tabaco consistentes en cigarrillos y picadura para liar, el artículo segundo, que 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. Y el artículo tercero, que modifica el reglamento de gestión de tributos derivados del régimen Económico y Fiscal de Canarias, aprobado por el Decreto 268/2011, de 4 de agosto.

Así, como una Disposición final referida a la entrada en vigor de la norma, en virtud de la cual entrará en vigor el mismo día de su publicación en el Boletín Oficial de Canarias.

IV

Marco competencial de la Comunidad Autónoma.

1. Tal y como se ha manifestado en otras ocasiones por parte de este Consejo Consultivo (Dictámenes 37/2024, de 18 de enero y 57/2024, de 25 de enero, entre otros), la competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias constituye el primer y esencial presupuesto para la validez de cualquier clase de disposición proyectada, ora sea de rango legal, ora lo sea reglamentaria, pues, en caso contrario, amenazarían sobre las mismas los correspondientes reproches de inconstitucionalidad y de ilegalidad. A este respecto, resulta necesario analizar si la Comunidad Autónoma de Canarias ostenta o no competencia para dictar el PD que se somete a la consideración de este Consejo Consultivo, pues dicha competencia constituye *conditio sine qua non* de posibilidad del ordenamiento jurídico canario y de cualquier innovación que se pretenda introducir en él.

2. Por lo que se refiere a la cuestión competencial en la materia que nos ocupa y en relación con la modificación del 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, ya hemos señalado en nuestro Dictamen 220/2019, de 6 de junio, con ocasión precisamente de una modificación de la citada norma reglamentaria, lo siguiente:

«El art. 149.1.16ª de la Constitución Española atribuye al Estado competencia exclusiva entre otros, sobre las bases y coordinación general de la sanidad.

En el ejercicio de esta competencia se dicta la Ley 28/2005, de 26 de diciembre, de medidas sanitarias frente al tabaquismo y reguladora de la venta, suministro, consumo y publicidad de los productos estancados, modificada por el Real Decreto Ley 17/2017, de 17 de noviembre.

La Disposición adicional cuarta de esta Ley reconoce un régimen especial de la Comunidad Autónoma de Canarias derivada de las peculiaridades del Régimen Económico y Fiscal de Canarias (también DA 4ª de la LOFCA) respecto de la libertad comercial de los productos del tabaco en los establecimientos situados en el archipiélago canario, sin que esa excepción suponga limitación en la aplicación de las demás prescripciones contenidas en la propia ley para la prevención del tabaquismo y, en todo caso, las destinadas a la protección de los menores. La Comunidad Autónoma de Canarias tiene atribuidas las competencias de vigilancia, control e inspección sobre los fabricantes y comerciantes de tabaco de las islas.

(...)

Por otro lado, la Ley 1/2011 de 21 de enero, del impuesto sobre las labores del tabaco y otras medidas tributarias, configura este impuesto como un tributo propio de naturaleza indirecta que grava, en fase única, la fabricación e importación de labores del tabaco de acuerdo con las normas establecidas en la ley, que se aplicará en el territorio de la Comunidad Autónoma de Canarias.

El art. 17, apartado 4 de la referida Ley establece que por el Consejero de Economía y Hacienda se establecerán:

«b) La forma en que se realizará el control, incluido el de carácter permanente, de los establecimientos en que se fabriquen, transformen, reciban, almacenen, comercialicen y expidan labores del tabaco objeto del impuesto.

c) Los requisitos exigibles en la circulación de las labores del tabaco y, en particular, las condiciones de utilización del documento de acompañamiento en la citada circulación. Asimismo, podrá establecerse la obligación de utilizar determinadas marcas fiscales o de reconocimiento con fines fiscales».

Para la aplicación de esta normativa básica se dicta por la Comunidad Autónoma de Canarias la Orden de 12 de mayo de 2019, por la que se modifica la Orden de 9 de mayo de 2011, de desarrollo de la Ley 1/2011, de 21 de enero, del Impuesto sobre las Labores del Tabaco y otras Medidas Tributarias. El art. 19 viene a establecer que los cigarrillos y la picadura de liar que circulen en régimen suspensivo, con destino dentro del territorio de la Comunidad Autónoma de Canarias, deberán contenerse en envases provistos de una precinta de circulación del impuesto. Este régimen se extiende a los cigarrillos y la picadura para liar

destinados a la venta a viajeros que se trasladen por vía marítima o aérea fuera del territorio de la Comunidad Autónoma de Canarias, tanto a bordo de embarcaciones o de aeronaves cuyos productos hayan sido entregados previamente por depósitos del impuesto autorizados exclusivamente para dichos suministros como por tiendas libres de impuestos situadas en puertos y aeropuertos.

No obstante, se hace preciso modificar también el Decreto 314/2011, de 24 de noviembre, por el que se regula el régimen de las tiendas libres de impuestos a efectos del Impuesto sobre las Labores de Tabaco, cuyo art. 4.4 resulta contradictorio con el nuevo régimen jurídico establecido, al no exigir para los envases de cigarrillos las precintas de circulación, que ahora resultan obligatorias como medida de seguridad, dejando, además, sin contenido el apartado 5 de dicho art. por ser contradictorio con los requisitos ahora solicitados.

Este Consejo Consultivo, con ocasión de la tramitación del texto del Proyecto de Decreto cuya modificación ahora se somete a Dictamen (Dictamen 483/2011, de 6 de septiembre) señalaba al abordar la competencia para dictarlo -aplicable a la modificación que aquí se trata, por cuanto si se es competente para dictar una norma, también para su modificación-:

2. La regulación de las entregas de labores de tabaco en las tiendas libres de impuestos, en los aspectos que aquí interesa, ha de abordarse no sólo desde la perspectiva del Impuesto sobre las labores del tabaco, como se ha señalado anteriormente, sino también desde la del Impuesto General Indirecto Canario y del Arbitrio Sobre Importación Y Entrega de Mercancías. La gestión del impuesto, creado por la Ley 1/2011, exige un desarrollo reglamentario en aquellas materias en las que el legislador autonómico no autorizó expresamente el desarrollo por el Consejero de Economía y Hacienda, hoy Consejero de Economía, Hacienda y Seguridad. Esos aspectos se refieren concretamente a la repercusión del impuesto y a la regulación de las tiendas libres de impuestos, desarrollo reglamentario que aborda la norma ahora proyectada, la cual extiende también su regulación a la exención en las tiendas libres de impuestos de los otros tributos, IGIC y AIEM, en cuya regulación específica se establece dicha exención (art. 1 del PD). En cuanto a la exención del IGIC, ésta se recoge en el artículo 14.2, 2º letra b, referido a las entregas con destino al exterior, del Real Decreto 2538/1994, de 29 de diciembre, por el que se dictan normas relativas al Impuesto General Indirecto Canario y al Arbitrio sobre Producción e Importación en las Islas Canarias, creado por la Ley 20/1991, de 7 de junio. Este precepto es desarrollo reglamentario del artículo 11 de la Ley 20/1991. Por otra parte, por su carácter de depósito REF, la exención de las entregas con destino a las tiendas libres de impuestos e importaciones de bienes con el mismo destino y las entregas dentro de la misma tienda, se recogen en los artículos 13 y 15 de la Ley 20/1991. En cuanto a su cobertura legal, la exención del AIEM, en las entregas con destino a las tiendas libres de impuestos y las importaciones de bienes con el mismo destino se considera conforme a Derecho por aplicación de lo dispuesto en el artículo 72 de la Ley 20/1991, de 7 de junio, por su carácter

de depósito REF, en relación con 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, de la Ley 20/1991. La regulación contenida en la norma proyectada, en lo que se refiere a los tributos derivados del REF, es de naturaleza gestora de dichos tributos, para lo cual la Comunidad Autónoma de Canarias dispone de título competencial suficiente, a tenor de lo dispuesto en el artículo 32 del Estatuto de Autonomía de Canarias, - en la actualidad, artículo 166.4 del Estatuto de Autonomía de Canarias- en relación con la citada Disposición Adicional Décima Dos, de la Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del Régimen Económico y Fiscal de Canarias.

3. El presente Proyecto de Decreto se dirige, pues, a dar cumplimiento a este mandato de desarrollo normativo del beneficio fiscal contemplado en el artículo 6 de la Ley 1/2011, de 21 de enero, del Impuesto sobre las labores del tabaco y otras medidas tributarias, abordando también el régimen de la gestión de los tributos derivados del REF con incidencia en las tiendas libres de impuestos (...) ».

Por otra parte, por lo que se refiere al Reglamento de gestión de los tributos derivados del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, aprobado por Decreto 268/2011, son numerosos los Dictámenes de este Consejo en los que se ha abordado el régimen competencial en la materia, a los que nos remitimos (Dictámenes 60/2021, de 17 de febrero, 19/2022, de 13 de enero, 280/2022, de 7 de julio, 395/2022, de 18 de octubre, 486/2022, de 12 de diciembre, 12/2023, de 13 de enero, 259/2023, de 8 de junio, 414/2023, de 19 de octubre y 191/2024, entre los más recientes).

No obstante, en nuestro Dictamen 135/2024, de 15 de marzo, recaído precisamente en relación con una modificación del Reglamento que ahora nuevamente se modifica, señalábamos al respecto lo siguiente:

««2. En el Dictamen de este Consejo Consultivo 486/2022, de 12 de diciembre, se ha manifestado que:

«Respecto al marco competencial, y teniendo en cuenta que la norma sometida a consulta plantea, fundamentalmente, la modificación del Reglamento de gestión de los tributos derivados del Régimen Económico y Fiscal de Canarias -aprobado mediante Decreto 268/2011, de 4 de agosto-, se hace necesario reproducir la doctrina sentada por este Consejo Consultivo de Canarias en relación con las competencias autonómicas sobre los denominados «tributos REF». En este sentido, resulta de especial relevancia el pronunciamiento que se contiene en el Dictamen 308/2011, de 12 de mayo [relativo al « (...) Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Gestión de los Tributos derivados del Régimen Económico y Fiscal de Canarias (EXP. 268/2011 PD)»], en el que se reseñaba lo siguiente:

(...)

El Consejo Consultivo ha dictaminado anteriormente de manera reiterada por diversas modificaciones incorporadas, el contenido de los Decretos que ahora se pretende refundir. (...).

Tales Dictámenes han 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”.

De conformidad con este 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, por lo que podemos anticipar que el Proyecto no ofrece reparos desde la perspectiva de la distribución constitucional de competencias.

En el 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”.

Lo cual nos permite concluir que la competencia autonómica se contrae a ordenar los aspectos procedimentales de la gestión de los tributos REF (...) ».

Doctrina consultiva que se reitera, entre otros, en los posteriores Dictámenes 353/2012, de 16 de julio; 451/2013, de 16 de diciembre; 154/2015, de 24 de abril; 8/2016, de 12 de enero y 331/2018, de 17 de julio, y que mantiene su vigencia tras la aprobación del actual

Estatuto de Autonomía de Canarias (Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias -en adelante, EAC-).

En el actual texto estatutario, el artículo 166, apartado 4º contempla que «la Comunidad Autónoma de Canarias tendrá facultades normativas y ejecutivas sobre su régimen especial económico y fiscal en los términos de la normativa estatal». Precepto normativo que se complementa con lo dispuesto en el art. 115 («Atribución a la Comunidad Autónoma de Canarias de competencias normativas en el Impuesto General Indirecto Canario y en el Arbitrio sobre Importaciones y Entregas de Mercancías en las Islas Canarias») del texto estatutario: «la Comunidad Autónoma de Canarias dispondrá de competencias normativas en el Impuesto General Indirecto Canario y en el Arbitrio sobre Importaciones y Entregas de Mercancías en las Islas Canarias con el alcance y condiciones establecidas en la legislación aplicable y su normativa de desarrollo».

Pues bien, el citado alcance y condiciones de esta competencia autonómica se delimita en el apartado Dos de la Disposición adicional décima de la Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del Régimen Económico Fiscal de Canarias; estableciendo que «la Comunidad Autónoma de Canarias (...) regulará normativamente los aspectos relativos a la gestión, liquidación, recaudación e inspección del Impuesto General Indirecto Canario y del Arbitrio sobre Importaciones y Entregas de Mercancías en las islas Canarias, así como los relativos a la revisión de los actos dictados en aplicación de los mismos.

(...)

Competencias regulatorias definidas en la Disposición adicional octava («Atribución a la Comunidad Autónoma de Canarias de competencias normativas en el Impuesto General Indirecto Canario y en el Arbitrio sobre Importaciones y Entregas de Mercancías en las Islas Canarias») 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. Entre ellas, la « (...) capacidad normativa para regular (...) las obligaciones formales del Impuesto», tanto en el caso del IGIC -arts.54, 54 bis y 54 ter del Reglamento de gestión de los tributos REF, relativos a los libros registros- como en el supuesto del AIEM.

En definitiva, la competencia autonómica en la materia se ciñe, en esencia, a la regulación de los aspectos procedimentales de la gestión de los tributos integrantes del Régimen Económico Fiscal de Canarias, y a este ámbito se circunscribe la regulación in fieri del presente proyecto de Decreto [amén de la regulación de las obligaciones formales de los impuestos, para lo que la Comunidad Autónoma de Canarias es igualmente competente, como se ha expuesto en las líneas precedentes], por lo que no presenta problemas desde la perspectiva de la distribución constitucional de competencias», siendo esta doctrina

aplicable al presente PD, por lo que se puede concluir que la Comunidad Autónoma de Canarias ostenta las competencias para dictar la norma proyectada».

3. Finalmente, el art. 50.3 EAC atribuye al Gobierno de Canarias el ejercicio de la potestad reglamentaria. Y, el art. 28.d) LPGC, establece que *«En ejercicio de las funciones relativas a la iniciativa legislativa, a la legislación delegada y a la potestad reglamentaria, corresponde al Gobierno: d) Ejercer la potestad reglamentaria, en los términos establecidos en el Estatuto de Autonomía, la presente ley y el resto del ordenamiento jurídico»*; debiendo adoptar la forma de Decreto las disposiciones de carácter general emanadas del Gobierno [art. 77.1.a) del precitado texto legal].

V

Observaciones al PD.

El contenido del PD se ajusta al Ordenamiento jurídico de aplicación, sin que la regulación propuesta presente reparos de legalidad.

En este sentido, el artículo segundo, modifica el art. 1 del 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, se limita a sustituir la expresa determinación de las cantidades de labores del tabaco adquiridas a partir de las cuales se entiende que existe una finalidad comercial cuando superen las cantidades establecidas en el art. 19.6,c) de la Orden de 9 de mayo de 2011, de desarrollo de la Ley 1/2011, de 21 de enero, del Impuesto sobre las Labores del Tabaco y otras medidas tributarias o norma que lo sustituya. Se trata de una técnica de remisión normativa que se justifica, como resulta del Preámbulo del PD, por la finalidad de evitar que una modificación del art. 19.6,c) de la citada Orden, como se ha producido en la Orden de 17 de febrero de 2024, implique necesariamente la adaptación del art. 1 del Decreto 314/2011.

Por lo que se refiere al artículo tercero, modificando la disposición transitoria duodécima del Reglamento de gestión de los tributos derivados del Régimen Económico y Fiscal de Canarias (Decreto 268/2011, de 4 de agosto), son razones de orden técnico las que han motivado el cambio en la fecha de efectos que deben consignar los empresarios o profesionales en la declaración censal para la comunicación de realización exclusiva de operaciones exentas.

De acuerdo con la vigente regulación los empresarios o profesionales han de señalar, como fecha de efectos de la declaración, la fecha de inicio habitual en Canarias de las entregas de bienes o prestaciones de servicios. Indica el Preámbulo del PD que esta regulación está suponiendo un elevado número de presentaciones de la declaración censal que han producido incidencias informáticas graves que dificultan la gestión diaria del Impuesto General Indirecto Canario, que requieren actuaciones de rectificación censal debido a que la fecha de inicio consignada en la declaración censal afecta a otras declaraciones posteriores y pueden producir errores en la situación tributaria de los contribuyentes. Por este motivo la modificación contenida en el artículo tercero del PD establece que durante el año 2024, están obligados a presentar declaración censal de comienzo comunicando su situación tributaria de realización exclusiva de operaciones exentas, consignando como fecha de efectos la fecha de la presentación censal.

Añadiendo, que la obligación mencionada, no resulta exigible a aquellos empresarios o profesionales que, con anterioridad al 1 de enero de 2024, hubieran presentado la declaración censal de comienzo o de modificación, comunicando la realización exclusiva de operaciones exentas conforme al artículo 50.Uno de la Ley 4/2012, de 25 de junio, de medidas administrativas y fiscales.

Tales previsiones normativas no presentan reparo jurídico alguno, pues se enmarca en el ámbito propio de la gestión del tributo.

C O N C L U S I Ó N

Los artículos del Proyecto de Decreto, por el que se modifica el art. 1 del 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 (artículo segundo del PD), así, como la modificación del Reglamento de gestión de los tributos derivados del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, aprobado por Decreto 268/2011, de 4 de agosto (artículo tercero del PD), se consideran conformes al parámetro constitucional, estatutario y legal de aplicación.