



Consejo Consultivo de Canarias

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

(Pleno)

La Laguna, a 4 de diciembre del 2003.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Ley de Medidas Fiscales y Tributarias (EXP. 232/2003 PL)**.

F U N D A M E N T O S

I

Sobre el procedimiento de elaboración y la competencia del PL: consideraciones generales

1. Se interesa por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno, al amparo del artículo 11.1.A.b) en relación con el artículo 12.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo, preceptivo Dictamen sobre el *Anteproyecto de Ley de Medidas Fiscales y Tributarias*, tomado en consideración por el Gobierno de Canarias en sesión celebrada el 20 de noviembre de 2003, según resulta del certificado del acuerdo gubernativo que acompaña a la solicitud de Dictamen.

La elaboración del Anteproyecto de ley se ha ajustado a las exigencias legales y reglamentarias, a la vista de la documentación obrante en el expediente remitido a este Consejo, constanding la Memoria justificativa del Anteproyecto, el informe de legalidad, acierto y oportunidad, la Memoria económica, el Informe de la Dirección General de Tributo, de la Dirección General de Planificación y Presupuesto y de la Inspección General de Servicios, así como el Dictamen del Consejo Económico y Social y, finalmente, el Informe del Servicio Jurídico de la Comunidad Autónoma. La

* **PONENTE:** Sr. Suay Rincón.

* **VOTO PARTICULAR:** Sr. Millán Hernández.

Comisión de Secretarios Generales Técnicos en sesión de 12 de noviembre de 2003 consideró igualmente precisa la acreditación del trámite de audiencia a los Cabildos Insulares, así como de la FECAM, respecto del art. 14 del Anteproyecto. Consta en el expediente que ambos trámites se practicaron, sin que se formularan las alegaciones correspondientes.

Es de destacar también, dentro de este orden de consideraciones, que la solicitud interesa, como se ha expresado, la emisión de Dictamen cuyo objeto es formalmente un *Anteproyecto de Ley*. Este extremo ha sido tratado en anteriores Dictámenes de este Consejo Consultivo. A este respecto damos por reproducido lo expresado en los Dictámenes 7/1997, 56/97, 77/98 y 1/02, en los que se razona por qué el objeto a dictaminar en las iniciativas legislativas del Gobierno jurídicamente debiera ser un *Proyecto de Ley*. No se trata sólo de atender al cumplimiento de una mera formalidad. Con esta observación se trata entre otras formalidades de evitar que se introduzcan variaciones sustanciales en el texto dictaminado por el Gobierno antes de su remisión al Parlamento de Canarias.

En fin, este Consejo Consultivo no puede menos que recordar asimismo la obligación impuesta a la Comunidad Autónoma, en aplicación del art. 2.2 de la Ley 27/2002, de 1 de julio, de remitir a la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado los "proyectos de normas elaborados como consecuencia de lo establecido en este apartado, antes de la aprobación de las mismas", aunque de acuerdo con la correcta inteligencia de este precepto, el indicado trámite debería realizarse ya en fase parlamentaria, cuando ultimado el texto, el proyecto no pueda estar ya sujeto a modificaciones.

2. Se hace constar además la urgencia del Dictamen (artículo 20.3 de la Ley 5/2002), justificándose la misma en la necesidad de que las medidas que contiene el Anteproyecto de Ley, especialmente las que se refieren al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, estén en vigor a partir del 1 de enero de 2004, a fin de que coincida su aplicación con el inicio del período impositivo del tributo, así como la incidencia que las medidas tributarias tienen sobre la política económica del Gobierno y su reflejo en la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad autónoma para 2004, lo que exige que la vigencia de ambas leyes sea coincidente en su inicio.

Desde luego, esta segunda argumentación no puede tener mejor acogida dentro de este Consejo Consultivo. Si la solicitud de dictamen ha sido interesada por el procedimiento de urgencia porque la "incidencia" que el Proyecto de Ley que resulte

tiene en el de Presupuestos de la Comunidad "exige que la vigencia de ambas leyes sea coincidente desde su inicio", de ello sigue que ambos Proyectos de Ley han de seguir una tramitación prácticamente paralela en la Cámara Legislativa. En lo que concierne estrictamente a este tipo de Leyes (las denominadas doctrinalmente "Leyes de Acompañamiento", en los términos que más adelante se indicarán), es la primera vez que así se verifica en la Comunidad Autónoma. Con anterioridad, en las dos ocasiones precedentes en que se ha impulsado la tramitación de una Ley de similares características a la que ahora es objeto de nuestra consideración, su aprobación parlamentaria se ha producido algunos meses después de la aprobación de la Ley de Presupuestos. La tramitación en paralelo de ambos Proyectos de Ley contribuye de modo determinante a disipar en buena parte la polémica que rodea a la técnica jurídica empleada, desde la perspectiva de la seguridad jurídica, en los términos que más adelante se indicarán.

Por otro lado, es de significar que la valoración de la urgencia y la ponderación de sus circunstancias determinantes corresponde en principio al Gobierno, sin que este Consejo Consultivo pueda sustituirle en el ejercicio de una opinión que jurídicamente tiene atribuida y que resulta legítima, siempre y cuando se satisfagan las exigencias de la motivación, como aquí es el caso.

Sin embargo, por la complejidad tanto formal como normativa del Anteproyecto de Ley (en verdad, "Proyecto") sometido a nuestra consideración, la urgencia con que se ha solicitado el Dictamen se concreta en un plazo de emisión que no es precisamente el más idóneo para el cumplimiento de la función consultiva encomendada a este Organismo, como debería corresponder a la relevancia y trascendencia del asunto a dictaminar.

3. El contenido dispositivo del Proyecto de Ley dictaminado se estructura en siete capítulos relativos al impuesto sobre la renta de las personas físicas (PRIMERO), impuesto de sucesiones y donaciones (SEGUNDO), impuesto especial de la Comunidad Autónoma de Canarias sobre combustibles derivados del petróleo (TERCERO), tasa estatal sobre juegos de suerte, envite o azar (CUARTO), tasas (QUINTO), precios públicos (SEXTO) y normas de gestión tributaria y de carácter fiscal (SÉPTIMO). Importa así destacar desde este instante que su contenido es homogéneo, por cuanto sólo concierne a medidas de índole tributaria, como reza su intitulación. A través de esta iniciativa legislativa, el Gobierno de Canarias pretende promover con carácter

general la innovación puntual de un conjunto de leyes tributarias, mediante la modificación formal de tales leyes. Es lo que acontece con las leyes 7/1984, de 11 de diciembre, 5/1986, de 28 de julio, 10/2002, de 21 de noviembre, y el Decreto Legislativo 1/1994, de 29 de julio.

Las medidas legislativas de carácter tributario y fiscal contempladas presentan una clara incidencia en el Presupuesto autonómico para el ejercicio 2004. De ahí se ha impulsado en este caso la tramitación de un Proyecto de Ley como el que ahora es sometido a nuestra consideración.

Del modo expuesto, éste se caracteriza, pues, por constituir funcionalmente un complemento de la Ley de Presupuestos. La ejecución del programa anual de ingresos y gastos públicos que refleja la Ley presupuestaria y la consecución de los objetivos de la política del Gobierno precisa que se efectúen por Ley sustantiva las modificaciones en los diversos sectores del Ordenamiento Jurídico que, a tal efecto, se consideren oportunas. Las así denominadas "Leyes de Acompañamiento" intentan evitar las sospechas de inconstitucionalidad existentes sobre el contenido normativo de las leyes de presupuestos, cuando éstas incorporaban medidas de esta índole y se beneficiaban de este modo de las singularidades procedimentales particulares en la tramitación de estas leyes.

Sin embargo, la polémica constitucional se ha trasladado ahora a estas leyes, por la peculiar técnica jurídica que emplean en orden a una "revisión puntual general del Ordenamiento Jurídico". Sobre los vicios que pueden adolecer en distintas ocasiones se ha pronunciado ya este Consejo (DCC 91/1998, 16/2000 y 157/2000).

En concreto, las llamadas "Leyes de Acompañamiento" comprometen y ponen en cuestión el principio constitucional de la seguridad jurídica. Así lo ha destacado este Consejo, por último, en su DCC 1/2000, que expresa en síntesis su postura al respecto: "Sin entrar a valorar las razones de economía y hasta de eficacia que pudieran fundamentar esta revisión, tal singularidad legislativa tiene, hoy por hoy, dudoso encaje en el régimen jurídico que delimita el sistema de fuentes del Derecho de la Comunidad Autónoma al no contar con una especificidad procedimental para asegurar los principios de plenitud y eficacia del debate parlamentario".

Asimismo, hemos sostenido en el mismo Dictamen que "en cuanto instrumento de innovación del Ordenamiento Jurídico en concretas materias con omisión de su conexión con la correspondiente legislación vigente, ocioso resulta advertir sobre su

inadecuación al principio de seguridad jurídica entendida en su manifestación de la certeza del Derecho. Reparo éste que puede -y debe serlo- fácilmente superado mediante la oportuna formalización en el correspondiente instrumento legal de la innovación sustancial pretendida".

La polémica acompaña a estas Leyes desde su aparición, a falta de un pronunciamiento claro al respecto del Tribunal Constitucional. Los recursos interpuestos contra las leyes que han sido justamente objeto de impugnación, ante dicho Tribunal, por las razones indicadas, no han sido resueltos aún. De tal modo, la polémica sigue sin estar zanjada. En este contexto, las posiciones en la doctrina están encontradas. Junto a opiniones favorables y desfavorables, también las hay con matizaciones. Con todo, es claro que algunas expresan un rechazo abierto hacia ellas, lo que aconseja, al menos, cierta cautela en el empleo de esta técnica jurídica. Y es que, conforme se ha indicado, pretender la modificación en un solo texto de una pluralidad de disposiciones legales genera incertidumbre en sus destinatarios. No sólo esto: por la dispersión de sus contenidos, dificultan un debate auténtico en el Parlamento que impide valorar su incidencia en el ordenamiento jurídico. Las reformas así pasan prácticamente inadvertidas y sin apenas discusión; y, desde luego, sin sopesar las afecciones en el conjunto del sistema, ni siquiera, a decir verdad, en el propio bloque normativo al que se incorporan. Junto a la seguridad jurídica, del mismo rango constitucional es el principio de la publicidad de las leyes (art. 9.3), que se proyecta también en el ámbito del propio debate parlamentario.

Esto sentado, la importante STS 27 de enero de 2003, dictada a propósito del Real Decreto 29/2000, de 14 de enero, sobre nuevas formas de gestión del Instituto Nacional de Salud, acaba de empezar a trazar el camino en punto al esclarecimiento de la problemática constitucional de estas leyes. El propio Tribunal Supremo se plantea la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad sobre la Ley 50/1998 (art. 11). Y, a expensas de lo que pueda resultar de la jurisprudencia constitucional en el futuro, reconoce por de pronto que la vulneración del principio de seguridad jurídica puede producirse claramente con la introducción de "normas intrusas" en cuerpos legales cuyo contenido es ajeno al regulado por ellas. Señala así, en concreto, que dicha inconstitucionalidad podría derivar de la "abrupta introducción de una materia en las leyes de acompañamiento que pueda significar una modificación sustancial de las normas que serían susceptibles de ser clasificadas

en el concepto atípico de “Derecho codificado”, dentro del cual podrían incluirse, en una primera aproximación las leyes orgánicas, principales o básicas y que constituyen la cabeza de grupo de los distintos sectores del ordenamiento”.

Destacado el problema, deben evitarse por lo expuesto contenidos abusivos que puedan lesionar el principio de la seguridad jurídica. Esta doctrina, en definitiva, formula una clara referencia a los límites constitucionales de estas Leyes. Si definitivamente se asienta, pone bajo sospecha sobre todo las doctrinalmente denominadas “leyes-omnibus”, con pretensiones de reforma integral del ordenamiento jurídico. Sin embargo, lo mismo que esto es cierto, conforme a idéntica doctrina, las dudas decaen desde esta perspectiva cuanto más acotada esté la materia objeto de regulación por estas leyes. Favorece ello la seguridad jurídica. El debate parlamentario queda así, desde luego, más centrado y se obtiene la certeza sobre el alcance efectivo de las modificaciones legales que pretenden introducirse, sopesando su grado de incidencia y afección sobre el Ordenamiento jurídico entero y, en particular, sobre el bloque normativo al que van a adscribirse. Por lo demás, el debate así organizado trasciende a la opinión pública y se promueve la discusión y el intercambio de pareceres. De esta manera, se acrecientan los principios de publicidad y de seguridad jurídica, que deben actuar como principios diferenciadas cada uno con su propio ámbito de proyección.

Tal ha sido el modo de proceder, precisamente, en el PL sometido a nuestra consideración, contraído sólo a la materia tributaria y fiscal, así las cosas, la materia más estrechamente vinculada a la propia presupuestaria, y en evidente conexión íntima con el programa de ingresos y gastos que incorporan los presupuestos.

Se alcanza a valorar así el esfuerzo desplegado por el Gobierno, que en su sesión de 11 de noviembre de 2003 se decantó por proponer un Proyecto de Ley así acotado, si bien los trabajos preparatorios acogían un planteamiento más amplio.

En definitiva, el Proyecto de Ley cumple con las exigencias constitucionales, que por otro lado habían sido establecidas por el propio Tribunal Constitucional para las Leyes de Presupuestos, y cuya doctrina es aplicable a título analógico (DCC 157/2000). Las modificaciones legislativas a incluir han de estar en “una relación directa con los gastos e ingresos que integran el Presupuesto o con los criterios de política económica de la que ese Presupuesto es instrumento” y “su inclusión en dicha Ley sea justificada, en el sentido de que sea un complemento necesario para la

mayor inteligencia y para la mejor y más eficaz ejecución del Presupuesto (STC 178/1994, FJ 5; STC 195/1994; STC 174/1998, JF 3; STC 203/1998, FJ 3).

Por último ya, como se ha indicado con anterioridad, se impulsa la tramitación paralela y la aprobación simultánea de esta Ley con la de Presupuestos, exigencia de la que también nos hacíamos eco en el DCC 1/2002, lo que refuerza los principios constitucionales implicados. Probablemente, tratar a partir de este punto de llevar las cosas más lejos ni siquiera sería realista.

4. Estas consideraciones generales han de completarse con una referencia imprescindible a la fundamentación normativa de la que resultan las competencias de la Comunidad Autónoma de Canarias para regular la normativa propuesta. En primer término, la base normativa reside en el propio texto estatutario de la Comunidad Autónoma de Canarias, cuyos artículos 49 y siguientes completan el cuadro de los distintos recursos e ingresos de la Comunidad Autónoma y las facultades normativas reconocidas al respecto. Dentro del señalado ámbito, la Comunidad Autónoma extiende sus competencias incluso al campo de los tributos cedidos por el Estado (Disposición Adicional Segunda), y con arreglo a dicha base, el marco competencial ha de completarse con las ineludibles referencias a la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, que regula las medidas fiscales y administrativas, del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía, así como, con posterioridad, la Ley 27/2002, mencionada ya más arriba. Es innegable la existencia a partir de la formación de este marco normativo de la legitimidad competencial suficiente para acometer la regulación de la normativa propuesta.

Todavía dentro de este apartado, es digno de mencionarse la aprobación definitiva por el Congreso de los Diputados del nuevo texto legal regulador de la Ley General Tributaria, todavía no publicado oficialmente en el BOE, aunque sí en el BOCG, hace dos días (2 de diciembre de 2003). Las previsiones puntuales del PL sometido a nuestra consideración que podrían resultar comprometidas (así, arts. 10, 12 y 14) no lo han sido, puesto que tales previsiones no resultan afectadas con las disposiciones ahora incorporadas a la Ley General Tributaria (nuevos arts. 96 y 169, Disposición Adicional Novena y Disposiciones Finales Cuarta y Octava).

II

Observaciones particulares técnico-jurídicas y sistemáticas al articulado del PL

Sobre el contenido específico del PL que se somete a nuestra consideración, procede efectuar las siguientes observaciones sistemáticas y al articulado:

1. Dentro del capítulo de las observaciones sistemáticas, debe destacarse que en algunos de los preceptos que integran el PL se reiteren innecesariamente las disposiciones objeto de reforma. En aras de la economía y de un correcto entendimiento de la función normativa, habría que eliminar tales redundancias que pueden resultar perturbadoras (Art. 1.2º párrafo: "Se modifica, ... términos"; Art. 6: "Se modifica ... términos"; Art. 8. Primero, basta con indicar "Se añade ... art. 67", con supresión de lo restante, lo mismo que en el Art. 8. Segundo, a partir de la referencia a los "arts. 76 bis y ter"; en el Art. 8. Tercero es suficiente indicar que "se añade un nuevo Capítulo VII en el Título IV", al igual que en el Art. 8. Cuarto ("Capítulo VIII") y en el Quinto ("Capítulo IX"); en el Art. 9 basta indicar en el segundo párrafo que "se añade una nueva Disposición Adicional séptima"; en el Art. 12 puede prescindirse de su segundo párrafo; lo mismo que en el Art. 14 (2º párrafo).

2. Ya sobre el articulado:

- Art. 1: La regulación propuesta tiene su fundamento en el art. 38.1.b) de la Ley 21/2001 (en su desarrollo, la Ley 27/2002), y se justifica en última instancia en base el principio estatutario de la solidaridad entre las Islas (art. 1.2 y 5.2 EAC). Promueve este precepto una modificación (adición) de la Ley 10/2002, por la que se regula el tramo autonómico del impuesto sobre la renta de las personas físicas en la Comunidad Autónoma. Se observa que dicha Ley no fue dictaminada como Proyecto por este Consejo. Esto aparte, algunas expresiones como "integración" (ingreso) adolecen de cierta falta de concreción. Por otro lado, en la deducción incorporada al art. 5.1 no se concreta a lo que se aplica. En fin, mejoraría la redacción del art. 5.2, si se refiere a "las personas sujetas a..." (lo mismo, en el art. 3.3).

- Art. 2: Con fundamento en el art. 40.1.a) de la Ley 21/2001, así como en el art. 20.1.2.a) de la Ley 29/1987, de 18 de diciembre, reguladora del Impuesto de Sucesiones y Donaciones (ISD), la remisión a la legislación estatal debería ser más genérica, y no basarse en un precepto siempre susceptible de modificaciones

puntuales (bastaría así la simple referencia a la normativa general reguladora de la Seguridad Social).

- Art. 3: Con fundamento en el art. 20.2.c) de la Ley reguladora del ISD, este precepto merece algunas concreciones:

- Art. 3.1: La referencia a que "en todo caso, el cónyuge superviviente ... establecen" es perturbadora y la clarificación que pretende puede alcanzarse si con anterioridad se hace referencia en singular "al cónyuge" de la persona fallecida.

- Art. 3.2: De su lectura se infiere que no se exige un tiempo mínimo de permanencia en el patrimonio familiar de la vivienda habitual.

- Art. 3.3: Ya se ha hecho constar, vid art. 1.Segundo: art. 5.2.

- Art. 3.4: La normativa estatal se aplica en caso de "falta de concurrencia", más que de "incumplimiento", de los requisitos señalados en el art. 3.1; y, además, cuando se dan los supuestos no contemplados por la normativa autonómica (así, los "derechos económicos derivados de la extinción del usufructo").

Por lo demás, la fijación del modo de cómputo de la prescripción podría comprometer competencias estatales interpretada en su generalidad, pero ello se puede soslayar aquí entendiendo que la disposición se aplica sólo a los efectos de la reducción singular establecida.

- Art. 4: Su fundamento está en el art. 40.1.a) de la Ley 41/2001, así como en la normativa reguladora de ISD. La donación no se devenga (art. 1.d); más correcto, percepción), aunque como se incorpora a documento público (art. 4.1.b)) sí es desde que se formaliza que surge la obligación de pagar el tributo y la consiguiente obligación establecida en este precepto para obtener la reducción. El art. 4.1.f), segundo párrafo, es susceptible de mejora en su redacción concreta.

- Art. 5: Tiene su fundamento en el art. 40.1.d) de la Ley 41/2001.

- Art. 6: Como tributo propio de la Comunidad Autónoma, su fundamento es estatutario (art. 57 y 59 EAC).

- Art. 7: Con fundamento en el art. 42 de la Ley 21/2001, lo mismo que el anterior no introduce novedades sustanciales. Proviene de las Leyes de

Presupuestos para 2002 y 2003, y se incorpora también al Proyecto de Ley de Presupuestos para 2004.

- Art. 8: Las tasas propias incorporadas a este precepto derivan de la asunción por la Comunidad Autónoma de nuevas obligaciones, a su vez derivadas de sus propias normas legales o de la normativa comunitaria (art. 8.Primerº: Directiva 92/46 CE, del Consejo, de 16 de junio; art. 8.Segundo: Ley 17/2003, de 10 de abril, de Pesca de Canarias: art. 5.5 y 7 y Tercera: Reglamento CE 2092/97). En general, sobre el concepto de tasa es obligado en este punto remitirse a nuestro DCC 157/2000, que por otra parte constituye proyección de la propia doctrina establecida por la jurisprudencia constitucional (STC de 10 de noviembre de 1994) Respecto de la última tasa contemplada (Agricultura Ecológica), las referencias a la "cuota base" y al "suplemento" son perturbadoras, porque son conceptos que se emplean cuando hay recargos y las competencias están distribuidas entre diversas Administraciones, lo que no es el caso.

- Art. 9: Proviene de la Ley Orgánica 6/2001 (art. 81.3.b), así como de la LOGSE (art. 41.3). Es dudosa su consideración como precio público, porque en Canarias hay un monopolio administrativo "de facto" en el ámbito universitario. En cualquier caso, más importante que esto, es dejar bien sentada la existencia de una reserva legal en punto a la ulterior regulación de esta figura impositiva.

- Art. 10: Con fundamento en los arts. 40.2 y 41.2 de la Ley 21/2001, dispone del rango legal preciso para dar acogida a la obligación propuesta, de acuerdo con lo establecido por nuestro DCC 186/2002, que se hace eco en este punto de la incorporación de una nueva Disposición Adicional, la Decimoctava, a la LRJAP-PAC (art. 68), respecto de la cual la disposición pretendida se sitúa en sintonía.

- Art. 11: Las competencias autonómicas resultan directamente del art. 62 EAC, por situarse el aspecto concreto cuya regulación se aborda en este precepto en el ámbito de la gestión tributaria.

- Art. 12: El propio principio constitucional de la eficacia en la gestión administrativa (art. 103.1) legitima, ampara y da cobertura directa a estas previsiones, aunque la reforma que este precepto promueve de la Ley 7/1984, de 11 de diciembre, de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, podría resultar comprometida por formar parte dicha Ley del

denominado "Derecho codificado", si bien los aspectos singulares que se abordan en la reforma son tangenciales y apenas rebasan el ámbito de la propia organización administrativa interna.

- Art. 13: El precepto pretende dar amparo legal al procedimiento establecido para el cobro de los premios de cobranza por los Registradores de la Propiedad de los impuestos mencionados.

- Art. 14: Se concreta que la cláusula de garantía de los Ayuntamientos afectados negativamente por la nueva regulación se aplica respecto de los recursos de los Ayuntamientos. No se altera, pues, la distribución que corresponde a las Islas.

- Disposición Adicional: La remisión a la potestad reglamentaria del Gobierno sin mayores especificaciones compromete la reserva legal en materia tributaria, en el aspecto concreto relativo al régimen de las bonificaciones. Éstas pueden concretarse en su aplicación, desde luego, por la Administración en el ejercicio de una atribución reglamentaria constitucionalmente legítima en base a la función colaboradora del reglamento respecto de la ley, pero los límites o márgenes establecidos parecen laxos en exceso y habrían de precisarse con mayor concreción.

- Disposición transitoria: La generalidad de la previsión y la incertidumbre que por ello podría ocasionar se soslayaría con una referencia explícita al artículo 11 (declaración de los sábados como día inhábil), que es en definitiva lo que se pretende, de acuerdo con la memoria que acompaña al PL.

CONCLUSIÓN

El PL sometido a nuestra consideración es conforme a Derecho, no obstante se formulan distintas observaciones en el Fundamento II de este Dictamen.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL EXCMO. SR. CONSEJERO CARLOS MILLÁN HERNÁNDEZ AL DICTAMEN 225/2003 DEL PLENO (EXP. 232/2003 PL).

1. El Consejero que suscribe lamenta tener que disentir del Dictamen aprobado por mayoría en el Proyecto de Ley de Medidas Fiscales y Tributarias (EXP. 232/2003) y formula el siguiente voto particular. La discrepancia afecta, esencialmente, a los dos

pilares básicos en los que se sostiene el criterio mayoritario, tanto en lo que se refiere a la composición o estructura del Dictamen, que se integra por dos Fundamentos: el Fundamento I, denominado "Procedimiento de elaboración y la competencia del PL" (...) y Fundamento II, "Observaciones particulares técnico-jurídicas y sistemáticas del articulado del PL", al otorgárseles un tratamiento dispar en el estudio de las "cuestiones generales" (F. I) respecto a las específicas del articulado del PL (F. II), como en lo que se refiere al análisis excesivamente sucinto - e innecesario por su contenido- del articulado. Finalmente, se incurre en determinadas interpretaciones erróneas.

Así, en cuanto a la primera cuestión planteada, nos parece desmesurada la estructura del Dictamen. Al Fundamento I, "Cuestiones generales sobre el procedimiento de elaboración y la competencia del PL", se dedican casi las dos terceras partes del Dictamen en detrimento del análisis del objeto concreto, del Proyecto de Ley (articulado), cuyo tratamiento es excesivamente parco, limitado e irrelevante.

Por otro lado, en el Fundamento I se aborda sin demasiado rigor, como se expondrá, la problemática de las llamadas "Leyes de Acompañamiento" en relación con el principio de seguridad jurídica, siendo inadecuadas al objeto del PL las citas literales que se hacen de la doctrina del Consejo Consultivo de Canarias, enlazándola con la discrepancia doctrinal acerca de los límites de las citadas "Leyes de Acompañamiento". Tampoco nos parece acertada la afirmación de que "por la dispersión de sus contenidos, dificultan un debate auténtico (?) en el Parlamento que impide valorar su incidencia en el Ordenamiento Jurídico" y la de que "las reformas así pasen casi inadvertidas y sin apenas discusión".

Y lo que es más grave, se cita, erróneamente, en apoyo del Fundamento I del Dictamen, la Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de enero de 2003, con carácter de "importante" (?) para el esclarecimiento de la "problemática constitucional (?) de estas Leyes, al plantear cuestión de inconstitucionalidad sobre la Ley 50/1998" (?).

Además, carece de relación la citada Sentencia del Tribunal Supremo con la materia sobre la que versa el PL dictaminado, por lo que debería haberse omitido su cita y, en el caso de mantenerse, debería haberse señalado correctamente su contenido o interpretación, sin alteración o maquillaje alguno, tema al que nos referiremos posteriormente.

Expuesto lo anterior, se impone una reflexión somera, en aras a la concreción de cada uno de los aspectos planteados.

PRIMERO.-

Una cuestión es la posible inconstitucionalidad de la regulación por la Ley de Presupuestos de determinadas materias que no forman parte de su ámbito (art. 134 CE) y otra distinta es la problemática de las leyes de Medidas, instrumento auxiliar cuyas normas complementan la ejecución del Presupuesto.

El problema, por ello, no es tanto el tratar de resolver con un “solo texto una pluralidad de disposiciones legales, ni que la dispersión “per se” dificulte el debate parlamentario antedicho (?), como el de evitar incluir en una Ley de Medidas disposiciones con las que no tenga relación o de la que no sean accesorias (presupuestaria).

SEGUNDO.-

Las referencias en el Dictamen a los DCC 91/1998, 16/2000 y 157/2000, carecen de la debida adecuación al PL dictaminado, ya que el DCC 91/1998, de 15 de diciembre, afectaba a un Proyecto de Ley que comprendía tanto normas de carácter económico como de orden social, personal y de organización administrativa.

Igualmente el Dictamen 16/2000, de 24 de febrero, incidía no sólo en normas de índole económica, sino también de organización administrativa y gestión, hasta el extremo de reseñar el Consejo Consultivo que en su contenido “existía un elevado grado de desconexión de la Ley de Presupuestos”. Y, finalmente, el Dictamen 157/2000, de 20 de diciembre, versaba tanto sobre normas tributarias y financiera, como de organización y de personal de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias.

Por el contrario, el objeto del PL que se dictamina ahora se contrae, exclusivamente, a Medidas Fiscales y Tributarias.

TERCERO.-

La relación de “los contenidos abusivos con la seguridad jurídica” debe matizarse. Es evidente que una depurada técnica jurídica en el proceso de

elaboración de las normas otorga mayor certeza y seguridad al Derecho, pero no siempre afecta a la seguridad jurídica, salvo en casos excepcionales. Ni, por otro lado, toda incertidumbre normativa afecta a la seguridad jurídica (STC 65/1990).

2. Observaciones al articulado del PL.-

En cuanto al articulado del PL, nos parecen intrascendentes las observaciones que se formulan al artículo Primero, acerca de la expresión “integración” por falta de concreción (?). Por otro lado, es reiterativa e innecesaria la determinación, como se señala, de la aplicación de la deducción ya que a ella refiere el apartado segundo del artículo primero, por el que se añade un nuevo artículo 5 a la Ley 10/2002, de 21 de noviembre, al establecer su aplicación, como se expresa en el segundo inciso del apartado segundo del citado artículo.

Nos parece insuficiente la tesis de que la regulación propuesta, de favorecer el traslado y permanencia de los contribuyentes residentes en las islas capitalinas a las demás islas del Archipiélago de Canarias, se base en el principio estatutario de solidaridad entre las islas, pudiendo hacerlo, también, en otros principios y especialmente en la denominada “discriminación positiva” (art. 14 CE).

Artículo Tercero.

Arts. 3.1, 3.2 y 3.3. Se realizan observaciones de estilo sin trascendencia alguna.

Art. 3.4. No es exacto que la aplicación de la normativa estatal se produzca en caso de “falta de concurrencia”, sino de incumplimiento, tal como adecuadamente dispone el artículo Tercero.4.a) del PL. Cuestión diversa del “incumplimiento de los requisitos” es la “falta de previsión normativa” autonómica en determinados aspectos, que conlleva la aplicación de la normativa estatal que se aplica también cuando no se cumplen los presupuestos y requisitos exigidos para la aplicación de la regulación proyectada.

Artículos Quinto y Sexto.

Se formulan observaciones innecesarias.

Artículo Séptimo.

Debería haberse señalado, conforme con el DCC 157/2000, que la tasa fiscal sobre juegos de suerte, envite o azar, desfigura el concepto de "tasas" respecto a la carga tributaria a la que se refiere el PL, más cercana a un impuesto.

La trascendencia de su delimitación se refleja no sólo en la STC de 10 de noviembre de 1994, sino también en la STC de 14 de diciembre de 1995 y en el Ordenamiento Jurídico.

En esta línea el actual proyecto de Ley General Tributaria, B.O. de las Cortes, de fecha 2-12-2003, delimita con mayor precisión la distinción entre tasa e impuesto que la establecida en el vigente art. 26 de LGT.

Artículo Décimo y Undécimo.-

Las observaciones que se formulan son irrelevantes.

Artículo Duodécimo.-

Consideramos contraria a Derecho la valoración que se hace de que la regulación propuesta de la Ley 7/1984, de 11 de diciembre (art. 22.1), de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, podría resultar comprometida por formar parte dicha Ley del denominado "Derecho codificado", ya que la regulación proyectada en este artículo no puede considerarse una modificación sustancial de los preceptos de una Ley principal.

Artículo Decimotercero.-

La observación que se realiza carece de adecuación al texto del artículo del PL, que se refiere no al "cobro de los premios de cobranza" (?), sino a los "pagos mediante retenciones" y que el gasto derivado de dichos rendimientos esté excluido de fiscalización previa, sin perjuicio del sometimiento al resto de las actuaciones que preceden derivadas de la función interventora y control financiero.

Artículo Decimocuarto.-

Innecesaria la observación que se formula.

Disposición Adicional.-

La reserva legal en materia tributaria no se "compromete" con la remisión de la Ley al Reglamento en cuanto a la aplicación de bonificaciones, al concretarse mediante el mandato legal proyectado los elementos de cuantificación, clase de mercancía, tipo de tráfico, etc., y el importe máximo porcentual de la bonificación sobre las tasas que gravan el pasaje y mercancías.

3. Sobre la Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de enero de 2003 (Sala de lo Contencioso).

Le atribuye el Dictamen, aprobado por mayoría, carácter de "importante", señalando que "acaba de empezar el camino en punto al esclarecimiento de la problemática constitucional de estas leyes", para seguidamente añadir que "el propio Tribunal Supremo se plantea la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad sobre la Ley 50/1998".

Sin embargo, la Sentencia citada no esclarece el problema de las leyes de acompañamiento, sino que alude a su diversa problemática. Menos aún tiene la resolución judicial la importancia de esclarecimiento que se le atribuye.

No propone el Tribunal Supremo cuestión de inconstitucionalidad alguna, como erróneamente se afirma, sino que, por el contrario, la rechaza, como fácilmente se desprende de la mera lectura de la parte dispositiva del fallo: "No ha lugar a plantear las cuestiones de inconstitucionalidad interesadas".

Tampoco es cierto que el Tribunal Supremo reconozca "por de pronto que la vulneración del principio de seguridad jurídica puede producirse claramente con la introducción de "normas intrusas" en cuerpos legales cuyo contenido es ajeno al regulado por ellas", ya que tal argumentación responde al planteamiento de la parte recurrente al invocar la extralimitación del contenido de las leyes de acompañamiento y no del parecer del Tribunal Supremo, que señala, por el contrario: "Una ley ordinaria como la de acompañamiento, cualquiera que sea la premura con que se haya aprobado, puede en principio abordar cualquier materia, pues así lo permite la libertad de configuración normativa de que goza el legislador".

Es igualmente inexacto que el TS declare que "la inconstitucionalidad podría derivar" de la "abrupta introducción de una materia en las leyes de acompañamiento que pueda significar una modificación sustancial de las normas que serían

susceptibles de ser clasificadas en el concepto atípico de "Derecho codificado", (...) sino que la Sala considera que la abrupta introducción (...) puede ser susceptible de ser contraria al principio de seguridad jurídica en el supuesto de que no se advierta la justificación suficiente para introducir en la Ley de Acompañamiento una modificación legislativa cuya eficacia y certeza está en gran parte subordinada a su consideración con el resto del sistema (...)", "pero rechazando a continuación la Sala plantear cuestión de constitucionalidad".

No nos explicamos, por lo tanto, la importancia que se le atribuye a la citada Sentencia del Tribunal Supremo ni la conveniencia de su alusión en el texto del Dictamen, más aún para atribuirle un alcance o interpretación erróneos. Ni se refiere al art. 11 de la Ley 50/1998, sino más bien al art. 111 de la misma.

Por todo lo expuesto, el Consejero que suscribe discrepa de la fundamentación del Dictamen aprobado por mayoría, al estimar que la fundamentación del mismo debería haber sido distinta, evitando los errores, así como referencias u observaciones innecesarias, por lo que el PL, sometido a la consideración del Consejo, es conforme a Derecho, sin necesidad de las observaciones que en el mismo se indican.

Éste es mi parecer respecto a la decisión mayoritaria del Pleno.