



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 176/2014

(Pleno)

La Laguna, a 14 de mayo de 2014.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Ley de Medidas Tributarias, Administrativas y Sociales de Canarias (EXP. 134/2014 PL)**.

FUNDAMENTOS

I

Solicitud y tramitación del PL.

1. Se interesa por el Presidente del Gobierno de Canarias, al amparo del art. 11.1.A.b) en relación con el art. 12.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, dictamen preceptivo sobre el Proyecto de Ley de Medidas Tributarias, Administrativas y Sociales de Canarias (PL).

Acompaña la solicitud de dictamen el preceptivo certificado del Acuerdo gubernativo de solicitud del mismo respecto del PL que el Gobierno tomó en consideración en su sesión de 3 de abril de 2014 (art. 50.1 del Reglamento de organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Canarias, aprobado por Decreto 181/2005, de 26 de julio).

El dictamen ha sido solicitado por el procedimiento ordinario.

2. El procedimiento tramitado para la elaboración del PL se ha ajustado con carácter general a la normativa de aplicación. Sin embargo, los documentos que constan en el expediente no consideran de una manera global el contenido del PL, sino que se ha optado por la elaboración, separada, por cada uno de los Departamentos afectados de las correspondientes Memorias e informes preceptivos.

Particularmente significativo resulta que no figura en el expediente el preceptivo dictamen del Consejo Económico y Social [art. 4.2.a) de la Ley 1/1992, de 27 de

* **PONENTE:** Sr. Lazcano Acedo.

abril, reguladora de tal Organismo], si bien, según expresa el informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Seguridad, el mismo fue solicitado.

Asimismo, ha de tenerse en cuenta que, conforme a la disposición adicional octava, apartado cuatro, 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, resulta preceptivo el informe del Ministerio de Economía y Hacienda en relación con las modificaciones relativas al Impuesto General Indirecto Canario (IGIC). En el expediente consta un documento que pudiera responder a esta exigencia, si bien aparece sin firma ni identificación de su procedencia, lo que, en su caso, habrá de ser subsanado.

En el expediente remitido a este Consejo consta la siguiente documentación:

- Documentación relativa a las diversas propuestas normativas elaboradas por los Departamentos del Gobierno de Canarias dirigidas a articular un anteproyecto de ley que agrupe diferentes medidas de orden tributario, económico, administrativo y social, que vienen a integrar el Informe de acierto y oportunidad de la norma proyectada, exigido por el artículo 44 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de Canarias.

- Acuerdo del Gobierno, adoptado en sesión celebrada el 13 de diciembre de 2013, en el que manifiesta su sentido favorable sobre la oportunidad de la iniciativa, sus objetivos y los principios generales que la inspiran y se acuerda que continúe la tramitación.

- Memorias económicas elaboradas por las diversas Consejerías que han participado en la elaboración del PL en relación con las modificaciones legales respectivamente propuestas (art. 44 de la citada Ley 1/1983).

- Trámite de audiencia a los Cabildos Insulares respecto de las medidas incorporadas en el anteproyecto de ley que se refieren a materias cuya competencia ha sido objeto de transferencia o delegación (art. 45.2 de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias). Han formulado observaciones los Cabildos de Gran Canaria y Tenerife.

- Traslado del anteproyecto de ley a las diversas Consejerías a los efectos de la formulación de observaciones y emisión de los informes sectoriales que resultaran procedentes, que fueron emitidos.

- Informe de 28 de enero de 2014, de la Secretaría Técnica Permanente del Consejo Superior para la Dirección y Coordinación de la Gestión Tributaria, sobre las modificaciones que se efectúan en el anteproyecto de ley en relación con los tributos cedidos [art. 65.3.d) 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], cuyas observaciones, de carácter técnico, han sido aceptadas.

- Certificación de la Secretaria de la Comisión Interdepartamental para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, acreditativa de la toma de conocimiento e informe favorable de esta Comisión sobre el contenido del art. 15 del anteproyecto de ley, adoptado en sesión celebrada el 24 de febrero de 2014 (art. 81.1 del Decreto 331/2011, de 22 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad).

- Certificación de la Secretaria de la Comisión del Juego y las Apuestas, acreditativa del debate realizado en sesión celebrada el 29 de enero de 2014 [art. 42.a) de la Ley 8/2010, del Juego y las Apuestas].

- Certificación de la Jefa de Servicio de Coordinación Universitaria acreditativa del traslado del texto del PL a los miembros del Consejo Universitario, que no efectuaron observaciones. El texto fue asimismo trasladado al Consejo Escolar de Canarias.

- Trámite de información pública en relación con los preceptos del anteproyecto de ley referidos a la modificación de la Ley 4/2003, de 28 de febrero, de Asociaciones de Canarias, y de la Ley 7/2007, de 13 de abril, Canaria de Juventud.

- Informes de las Oficinas Presupuestarias de las diversas Consejerías, en relación con las modificaciones propuestas [art. 2.2.f) del Decreto 153/1985, de 17 de mayo, modificado por Decreto 234/1998, por el que se crean las Oficinas Presupuestarias de las Consejerías del Gobierno de Canarias].

- Informe de la Dirección General de la Función Pública, de 27 de marzo de 2014, relativo a las medidas en materia de personal contempladas en el PL [arts. 6.2.I) de la Ley 2/1987, de 30 de marzo, de la Función Pública Canaria, y 50.a) del Decreto 331/2011, de 22 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad].

- Certificaciones de la Secretaría de la Comisión de la Función Pública Canaria y de la Mesa General de Negociación de Empleados Públicos acreditativas del debate del texto del anteproyecto en sesiones celebradas los días 1 de abril de 2013, la primera, y 25, 28 de marzo y 1 de abril de 2014, la segunda.

- Informe, de fecha 21 de marzo de 2014, de la Inspección General de Servicios [art. 77.d) y e) del Reglamento Orgánico de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad, aprobado por Decreto 22/2008, de 19 de febrero].

- Informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto de la Consejería de Economía, Hacienda y Seguridad [art. 26.4.a) del Decreto 12/2004, de 10 de febrero], emitido con fecha 24 de marzo de 2014.

- Informe del Servicio Jurídico del Gobierno de 21 de marzo de 2014 [art. 20.f) del Reglamento de este Servicio, aprobado por Decreto 19/1992, de 7 de febrero].

- Informe de la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno, de 24 de marzo de 2014 (art. 2 del Decreto 37/2012, de 3 de mayo, del Presidente)).

- Informe de legalidad de 3 de abril de 2014, emitido por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Seguridad [art. 44 de la citada Ley 1/1983 y art. 15.5.a) del Decreto 212/1991].

II

Estructura, justificación y contenido del PL.

1. El PL dictaminado se compone de 27 artículos, estructurados en nueve Capítulos relativos a los "Impuestos" (Capítulo I), "Tasas" (Capítulo II), "Medidas Administrativas en materia de hacienda, reclamaciones económico-administrativas, estadística y contratación" (Capítulo III), "Medidas en materia de agricultura, ganadería y alimentación" (Capítulo IV), "Medidas en materia de renovación y modernización turística, puertos y transportes" (Capítulo V), "Medidas en materia de asociaciones y juventud" (Capítulo VI), "Medidas en materia de igualdad" (Capítulo VII), "Medidas en materia de personal" (Capítulo VIII) y "Otras Medidas Administrativas" (Capítulo IX). Se completa con tres disposiciones adicionales, cinco disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y once disposiciones finales.

El PL abarca un ámbito material amplio y heterogéneo dirigido a la modificación de un total de veintisiete leyes, así como a la introducción de preceptos de nueva ordenación. Según se justifica en la introducción, a modo de Exposición de Motivos, de la Ley, *"la complejidad legislativa actual, derivada de la necesidad de actuar en*

los numerosos ámbitos de intervención de los poderes públicos que la ciudadanía demanda, obliga a adecuar con premura y sin dilación las soluciones normativas al resultado obtenido de la experiencia de su aplicación efectiva". Ello -continúa señalando- implica, como es el caso, *"la necesaria adaptación de un amplio conjunto de disposiciones legislativas cuya actualización resulta más adecuada que sea acometida en un texto unitario que dispersar, en un importante número de modificaciones independientes, un variado y heterogéneo ámbito dispositivo".*

Se recogen así en el Capítulo I determinadas modificaciones en algunos de los impuestos sobre los que la Comunidad Autónoma tiene capacidad legislativa, distinguiendo los impuestos propios, contemplados en su Sección 1ª (Impuesto sobre las Labores del Tabaco e Impuesto Especial sobre Combustibles derivados del petróleo), el Impuesto General Indirecto Canario (IGIC), Sección 2ª y los Tributos Cedidos, a los que se dedica la Sección 3ª, que comporta la modificación de diversos preceptos del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes dictadas por la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de tributos cedidos, aprobado por Decreto Legislativo 1/2009, de 21 de abril.

El Capítulo II incorpora la modificación de las tasas exigibles por determinadas actividades y servicios prestados por los órganos u organismos de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma, que conlleva la modificación del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de tasas y precios públicos de la Comunidad Autónoma de Canarias, aprobado por Decreto Legislativo 1/1994, de 29 de julio. Se modifican así la tasa sobre el juego y las tasas correspondientes a las Escuelas Oficiales de Idiomas, se procede a la creación de otras nuevas (en materia de actividades clasificadas y espectáculos públicos, y de vivienda, entre otras), se traslada al citado Texto Refundido, último citado, las recientes tarifas correspondientes a las tasas por enseñanzas deportivas contenidas en la Ley de Presupuestos para el año 2014, y se incorpora, entre las tasas por actuaciones de la Administración Tributaria Canaria, un hecho imponible y la consiguiente tarifa. Finalmente, se actualizan las referencias al nuevo órgano competente en materia de reclamaciones económico-administrativas, la Junta Económico-Administrativa de Canarias.

En el Capítulo III se recogen una serie de medidas y reformas en los ámbitos relacionados con la Consejería competente en materia de hacienda, que comportan la modificación de la Ley 9/2006, de 11 de diciembre, Tributaria de la Comunidad

Autónoma de Canarias, y de la Ley 11/2006, de 11 de diciembre, de la Hacienda Pública Canaria. Se modifica asimismo la Ley 1/1991, de 28 de enero, de Estadística de la Comunidad Autónoma de Canarias, al objeto de procurar la racionalización del sistema estadístico, la reducción del gasto público y el incremento de la eficiencia en la prestación de los servicios.

El Capítulo IV incorpora una actualización del régimen y procedimiento de las autorizaciones de explotaciones ganaderas contenido en la Ley 6/2009, de 6 de mayo, de Medidas urgentes en materia de ordenación territorial para la dinamización sectorial y la ordenación del turismo. Asimismo, se establece la determinación del régimen y personificación propia de los Consejo Reguladores de las Denominaciones de Origen "Queso Majorero" y "Queso Palmero".

El Capítulo V contiene diversas modificaciones legales relacionadas con los ámbitos de la política de mejora de la competitividad turística, de los puertos y del transporte por carretera. Se modifican así, por lo que al primer objetivo se refiere, la Ley 6/2002, de 12 de junio, sobre Medidas de ordenación territorial de la actividad turística en las islas de El Hierro, La Gomera y La Palma, y la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de Renovación y modernización turística de Canarias. En este mismo Capítulo, como se ha dicho, se acogen las adaptaciones en los ámbitos del transporte por carretera y de los puertos. En cuanto a estos últimos, se acomodan los plazos de las concesiones demaniales a la regulación estatal del dominio público marítimo-terrestre y, en el ámbito del transporte por carretera, se acomete una revisión y actualización del régimen sancionador.

El Capítulo VI recoge las modificaciones legales en materia de asociaciones y de juventud. En primer lugar, se procede a la modificación de la Ley 4/2003, de 28 de febrero, de Asociaciones de Canarias, en diversos aspectos: El establecimiento de un régimen especial para las asociaciones que, por su peculiar naturaleza o por su corta duración temporal, precisan de un tratamiento singularizado y la acomodación a las circunstancias actuales del régimen documental de las mismas con objeto de reducir las cargas burocráticas que pesan sobre los ciudadanos y sus organizaciones. En materia de juventud, se reconduce la estructura organizativa contenida en la Ley 7/2007, de 13 de abril, Canaria de Juventud.

El Capítulo VII actualiza la Ley 1/2010, de 26 de febrero, Canaria de Igualdad entre Mujeres y Hombres, recogiendo dos tipos de instrumentos de planificación con la finalidad de agilizar el proceso de elaboración de las acciones necesarias para

incorporar la perspectiva de género en todas las políticas y acciones que desarrolle la Administración autonómica.

El Capítulo VIII acoge una serie de medidas y modificaciones legales relativas al régimen del personal al servicio de la Administración Pública, que afectan a la Policía Canaria, al personal que presta servicios en el ámbito de las instituciones sanitarias, así como al conjunto de empleados públicos. Asimismo, con objeto de agilizar los procesos de planificación y distribución de recursos humanos y rebajar las cargas burocráticas de los mismos se introducen diversas modificaciones en la Ley de la Función Pública Canaria.

El Capítulo IX contiene diversas medidas relacionadas con otros ámbitos de la actividad administrativa. Se determina la adscripción, por razones materiales, de la Comisión de Valoraciones de Canarias a la Consejería competente en materia de ordenación del territorio. Se introduce un precepto a fin de reducir las cargas administrativas que deban soportar los interesados en procedimientos de reconocimiento de prestaciones sociales y de acceso a servicios públicos asistenciales. Se establece la previsión legal de cesión de datos médicos y clínicos necesarios para la atención sociosanitaria de las prestaciones sociales en los ámbitos de la dependencia, y de la atención a los menores con medidas judiciales o en situación de desamparo, así como las cesiones de datos en los ámbitos de actuación de la inspección médica. Por último, se establece una habilitación para la prestación de servicios de telecomunicaciones por parte del Gobierno de Canarias a los entes del sector público, estimativo con objeto de reducir costes en tal ámbito.

Finalmente, las disposiciones adicionales, transitorias y finales presentan un variado contenido, modificando incluso otras leyes, como es el caso de las disposiciones finales primera a novena, por las que se da una nueva redacción a determinados preceptos de otras leyes, entre las que destacan las Leyes 4/1987, de 7 de abril, de los Consejos Escolares; 1/1992, de 27 de abril, del Consejo Económico y Social; 2/1998, de 6 de abril, de Fundaciones Canarias; 11/1994, de 26 de julio, de Ordenación Sanitaria de Canarias; y 11/2003, de 4 de abril, de Consejos Sociales y Coordinación del Sistema Universitario de Canarias.

2. El PL presenta, pues, un contenido heterogéneo y de amplio alcance si se tienen en cuenta las numerosas materias en las que incide a lo largo de su articulado. Pretende con ello una revisión puntual general del Ordenamiento Jurídico vigente, mediante un único instrumento normativo regulador de materias dispares, al propio

tiempo que contiene preceptos con sustantividad propia que innovan el Ordenamiento Jurídico.

Este Consejo ha tenido ocasión de pronunciarse en diversas ocasiones acerca de la problemática jurídica que estas leyes plantean en sus Dictámenes 91/1998, 16/2000, 157/2000, 1/2002, 225/2003, -en relación con las llamadas *leyes de acompañamiento*- y en su Dictamen 258/2012 -específicamente en relación con una *ley de medidas* de características similar a la presente-, doctrina que por considerar plenamente aplicable en el presente caso, pasamos a reproducir. Señalamos en el citado Dictamen 258/2012:

«(...) En definitiva, en estos dictámenes se ha resaltado no sólo la deficiente técnica legislativa que estas leyes evidencian, sino sobre todo su negativa repercusión en la seguridad jurídica, pues la falta de homogeneidad material impide que se dote al conjunto de la regulación de una trabazón lógica que permita su conocimiento, incidiendo, en última instancia, en la certeza del Derecho. Se ha resaltado además que la pretensión de modificación en un solo texto de una pluralidad de disposiciones legales genera no sólo incertidumbre en sus destinatarios, con afectación de la seguridad jurídica, sino que dificulta un debate auténtico en el Parlamento que impide valorar su incidencia en el ordenamiento jurídico. Por ello, ha sido constante este Consejo en manifestar que debe evitarse, por lo expuesto, el ejercicio de la iniciativa legislativa en los casos en los que pueda lesionar el principio de la seguridad jurídica.

No obstante, como pone de relieve el Servicio Jurídico en su informe, recientemente el Tribunal Constitucional ha sostenido la constitucionalidad de este tipo de leyes heterogéneas en su contenido (SSTC 136 y 167/2011), aunque poniendo de manifiesto la deficiente técnica legislativa en la que incurren. Señala al respecto el Tribunal Constitucional en su Sentencia 136/2011, de 13 de septiembre (FJ 3):

“(...) Ciertamente, el recurso al uso de disposiciones legislativas como la que nos ocupa, dotadas de una gran heterogeneidad, tramitadas además por el procedimiento de urgencia, puede afectar en cierta manera al ejercicio efectivo del derecho a la participación política de los poderes estatuidos. Ahora bien, la eventual existencia de esa afectación, derivada de la forma en la que las Cortes Generales optan por desarrollar su competencia legislativa, en el caso objeto de debate no se ha demostrado sea sustancial. Por ello no puede imputarse a tal plasmación de la competencia legislativa de falta de legitimación democrática ni en su ejercicio ni en su resultado, razón por la cual, aunque la opción elegida pueda ser eventualmente

criticable desde el punto de vista de la técnica jurídica, en modo alguno lo es desde la perspectiva constitucional.

(...) el dogma de la deseable homogeneidad de un texto legislativo no es obstáculo insalvable que impida al legislador dictar normas multisectoriales, pues tampoco existe en la Constitución precepto alguno, expreso o implícito, que impida que las leyes tengan un contenido heterogéneo. El único límite que existe en nuestro Ordenamiento jurídico a las leyes de contenido heterogéneo es el previsto en la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular, que acoge como una de las causas de inadmisión de esa iniciativa « [e]l hecho de que el texto de la proposición verse sobre materias diversas carentes de homogeneidad entre sí » [art. 5.2.c)]. Ahora bien, al margen de ese supuesto, el intentar basar la inconstitucionalidad de este tipo de normas en el hecho de no estar previstas en el Texto Constitucional -como hacen los Diputados recurrentes- supone invertir los términos del debate que debe circunscribirse a comprobar si, de un lado, se encuentran prohibidas; y a si, de otro lado, de no encontrarse prohibidas, sin embargo, sí se encuentran limitadas en su uso o contenido.

Descartada ya la existencia de prohibición alguna en el Texto Constitucional a la existencia de las leyes complejas [así denominábamos, por ejemplo, en la STC 126/1987, de 16 de julio, a la Ley 5/1983, de 29 de junio, de Medidas urgentes en materia presupuestaria, financiera y tributaria, que contenía «normas relativas a las operaciones financieras del sector público, normas de contratación y normas tributarias» (F. 5)], multisectoriales o de contenido heterogéneo, resta por determinar si existe algún límite a su uso o contenido, debiendo responderse a esta cuestión también de forma negativa, pues la Constitución no prevé que el principio de competencia o especialidad obligue a que sólo puedan aprobarse constitucionalmente normas homogéneas que se refieran a una materia concreta. A este respecto, hay que señalar que no cabe duda de que sería una técnica más perfecta la de circunscribir el debate político de un proyecto de ley a una materia específica, lo que alentaría una mayor especialización del mismo y, posiblemente, una mejor pureza técnica del resultado. Sin embargo, los reparos que pudieran oponerse a la técnica de las leyes multisectoriales, por su referencia a un buen número de materias diferentes, no dejan de ser en muchas ocasiones otra cosa que una objeción de simple oportunidad, sin relevancia, por tanto, como juicio de constitucionalidad stricto sensu, tanto más cuando una y otra norma legal son obra del legislador democrático.

(...) En consecuencia, ningún óbice existe desde el punto de vista constitucional que impida o limite la incorporación a un solo texto legislativo, para su tramitación conjunta en un solo procedimiento, de multitud de medidas normativas de carácter heterogéneo”.

En cualquier caso, es evidente que esta técnica legislativa incorpora un alto grado de dificultad en el conocimiento del Derecho vigente, sobre todo cuando, como aquí acontece, la disparidad de materias a las que afecta es notoria y cuando no todas las modificaciones o nuevas regulaciones responden a una misma cualidad o circunstancia, pues si bien la Exposición de Motivos basa primordialmente la necesidad de la aprobación de una ley de estas características en la actual coyuntura económica y social, algunas de las medidas de carácter administrativo que se incorporan no responden a esta finalidad, como es el caso, por ejemplo, de la modificación de la Ley del Juego y las Apuestas (Ley 8/2010), que tiene por finalidad clarificar el régimen del silencio administrativo; de la Ley de Vivienda, que introduce una nueva regulación al procedimiento de adjudicación; y otras determinaciones (Ley 2/2003); de la Ley de Parejas de Hecho, que establece innovaciones sustanciales en su régimen legal (Ley 5/2003); o como la reformulación de las competencias sancionadoras en materia de seguridad ciudadana (Ley Orgánica 1/1992) y urbanismo y ordenación territorial (Decreto Legislativo 1/2000). En su caso, podría soslayarse la circunstancia indicada mediante la incorporación de estas previsiones en el ámbito de las disposiciones adicionales.

La seguridad jurídica y la buena técnica legislativa aconsejan que todas las normas, especialmente las que tienen rango de ley, nazcan en el seno propio de la materia que es objeto de regulación, y permanezcan hasta que sean sustituidas por otras. Resulta perturbador que en la producción normativa no se tenga en consideración la requerida homogeneidad de unos preceptos con otros, dentro del sistema jurídico. Y que, consecuentemente, no lleguen a observarse los trámites específicos previstos para el procedimiento correspondiente a la aprobación de tales leyes».

Iguales reproches pueden efectuarse ahora en relación con el PL sometido a nuestra consideración. Si bien, como se ha señalado, el Tribunal Constitucional ha descartado la inconstitucionalidad de este tipo de leyes -que ha reiterado en sus Sentencias 120/2012 y 36/2013-, su afectación a la seguridad jurídica y las complejidades que incorpora en orden al conocimiento del Derecho vigente son, en este caso, más que evidentes, teniendo en cuenta el alto grado de heterogeneidad

que incorpora, sin más hilo conductor que proceder a la modificación de todas aquellas leyes que los distintos Departamentos de la Administración autonómica han considerado oportuno. El empleo de esta técnica, por lo demás, puede generar problemas de discordancias o contradicciones en el contenido de las leyes que se modifican, lo que añade un plus de complejidad al uso de las leyes de medidas como la que es objeto de este Dictamen.

III

Competencias de la Comunidad Autónoma de Canarias.

Las anteriores 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 propuesta. Sin perjuicio de las observaciones que en su caso puedan realizarse sobre determinados preceptos, hay que significar que el PL respeta el esquema de distribución competencial entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Canarias y responde, esencialmente, a lo previsto, en cuanto a las medidas administrativas y sociales, en el art. 30, apartados 2, 7, 15, 18, 21, 22, 23 y 28, así como en el art. 31, apartados 1 y 5 y art. 32.6 del Estatuto de Autonomía de Canarias (EAC).

Por lo que se refiere a las medidas fiscales, la base normativa reside, asimismo, en el propio texto estatutario de la Comunidad Autónoma de Canarias, cuyos arts. 49 y siguientes completan el cuadro de los distintos recursos e ingresos de la Comunidad Autónoma y las facultades normativas reconocidas al respecto.

Así, respecto a los tributos propios, cuyo establecimiento contempla el art. 133.2 de la Constitución Española (CE) y concreta la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), modificada por la Ley Orgánica 3/2009, tal competencia se deduce de los arts. 49, 51 y 62.1 EAC.

En cuanto a los impuestos del Régimen Económico y Fiscal de Canarias (REF), previstos y regulados en la legislación que lo establece y ordena, especialmente en la Ley 20/1991, de Modificación de sus aspectos fiscales, la competencia se prevé en el art. 32.14 EAC, aunque ha de ejercitarse, obviamente y como se determina en el propio precepto estatutario, con carácter de desarrollo y, por tanto, ajustado a la legislación estatal referida.

Y, en fin, en lo concerniente a los impuestos estatales cedidos, la competencia se dispone en el art. 62.2 EAC y en lo que proceda y con el carácter que ella misma

señala en la disposición adicional segunda de la norma estatutaria, en relación y con respeto a lo que se preceptúe en ellas al efecto, tanto en la LOFCA como en 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, y la Ley 26/2010, de 16 de julio, del Cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Canarias.

En definitiva, el marco normativo señalado otorga competencias suficientes para acometer la regulación de la normativa propuesta.

IV

Observaciones al articulado.

Artículo 1 PL.

En la redacción que se propone al apartado 5 que se incorpora en el art. 19.5 de la Ley 1/2011, de 21 de enero, del Impuesto sobre las Labores del Tabaco y otras Medidas Tributarias, donde dice “podrán imponerse, además, las siguientes sanciones” debería decirse “*podrán imponerse, además, las siguientes sanciones accesorias*”, a fin de despejar cualquier duda de *bis in ídem*. La remisión que se hace en la ley vigente a la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (LGT) solo permite la imposición de sanciones accesorias en supuestos que no coinciden exactamente con el presente (art. 186 LGT).

La imposición de la sanción considerando como “sujetos infractores” tanto al titular del aparato de venta automática como al titular del establecimiento, debe ajustarse a las exigencias del “*ius puniendi*”, a los principios constitucionales y a lo dispuesto en el art. 130.3 LRJAP-PAC.

Artículo 3.Tres PL.

El apartado Tres del referido artículo viene a modificar el apartado 28 del art. 50.Uno de la Ley 4/2012, de 25 de junio, de Medidas Administrativas y Fiscales, con la finalidad de suprimir de la exención a los traductores.

Siendo el IGIC un impuesto derivado del REF, las exenciones interiores del mismo no tienen que coincidir con las contempladas en el IVA. Ahora bien, la Ley 22/2009, anteriormente citada, establece en su disposición adicional octava los requisitos a los que se sujeta el ejercicio de la competencia normativa de la Comunidad Autónoma de Canarias, fijándose en su apartado tres lo siguiente: “*Respeto al tratamiento homogéneo de los sectores económicos y a los criterios esenciales de gravamen*”

establecidos por la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido, salvo que existan circunstancias concretas y singulares que justifiquen su regulación específica y diferenciada en la Comunidad Autónoma de Canarias”.

En este caso, no se alcanza a entender cuáles son las “*circunstancias concretas y singulares*” que justifican la exclusión de los traductores en la presente reforma, estableciéndose para aquéllos un régimen distinto del derivado de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, reguladora del IVA, en su art. 50.Uno.28º.

Artículo 3.Siete PL.

Se aprecia en la redacción que se propone del art. 56.1.e) de la Ley 4/2012, citada, una reiteración del concepto relativo a “perlas naturales y cultivadas”.

Artículo 3.Ocho PL.

El reenvío que se hace en el art. 59.Dos.2 de la Ley 4/2012 a la letra i) del número anterior debe ser efectuado a la letra j)), visto el contenido del último párrafo del citado apartado 2.

Artículo 5.Tres PL.

Se incorpora un nuevo Capítulo XIII, en el Título III, al Texto Refundido de las Disposiciones legales en materias de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad Autónoma de Canarias (TRTPP), relativo a tasas, que tienen como hecho imponible la actividad administrativa que genera la habilitación de quienes aspiran a desempeñar funciones de “control de acceso o control de aforo” en actividades clasificadas y espectáculos públicos, inscripción en las pruebas para la habilitación y expedición y renovación del carné habilitante.

En el art. 28 del Reglamento, que se inserta en la Sección 3ª, del Capítulo I, del Título I, rubricada “control de acceso”, se establece el concepto de “personal de control de acceso”, incluyendo en tal denominación aquella persona a la que hace referencia el art. 25.1, esto es, la que tiene encomendado el control de aforo, por lo que la expresión “o aforo” debe entenderse no como un función diferenciada (disyuntiva), sino como una función concordante.

Artículo 5.Cuatro PL.

Se crea un nuevo Capítulo XIV en el Título III TRTPP, que comprende una nueva tasa “por la realización de actividades competencia del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales en relación con los procedimientos de

contratación de los poderes adjudicadores y entidades contratantes del ámbito territorial de la CAC”.

El art. 40 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (TRLCSP), regula el recurso especial en materia de contratación y el art. 41 regula la existencia del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales en el ámbito del Estado. El art. 41.3 establece la posibilidad de creación de tribunales similares en el ámbito autonómico, si bien se prevé que las Comunidades Autónomas puedan atribuir la competencia para la resolución de los recursos especiales en materia de contratación (art. 40.2) al Tribunal Central, previa suscripción del correspondiente convenio con la Administración General del Estado, en el que se estipulen las condiciones en que la Comunidad sufragará los gastos derivados de esta asunción de competencias (figura en el expediente memoria económica que justifica el ahorro que se produce con la adopción del convenio).

Pues bien, por esta opción parece ser que se ha decantado nuestra Comunidad Autónoma, ya que del Informe del Servicio Jurídico que acompaña al expediente remitido se desprende que aquél informó tal convenio.

El art. 41.4 y 5 TRLCSP vincula a las Corporaciones Locales y a los poderes adjudicadores que no tengan la consideración de Administraciones públicas y que estén vinculados a la Administración autonómica, por lo que la Comunidad Autónoma deberá sufragar el coste de los recursos planteados que afecten a poderes adjudicadores ajenos a esta Administración

Así, tras denominar de aquel modo la tasa, se señala en el art. 54.Decies.1 que el hecho imponible es *“la gestión de la Administración regional en relación con la realización de las siguientes actividades, competencia del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, respecto de los procedimientos de contratación de los poderes adjudicadores y entidades contratantes en la Comunidad Autónoma de Canarias que, en el apartado siguiente, se configuran como sujetos pasivos del tributo:*

a) La tramitación y resolución de los recursos especiales en materia de contratación a que se refiere el artículo 40 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, y de las reclamaciones a las que se refiere el artículo 101 de la Ley 31/2007, de 30 de octubre, sobre Procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales.

b) La tramitación del procedimiento y la resolución de las cuestiones de nulidad contractual en los supuestos especiales establecidos, respectivamente, en los artículos 37 del Texto Refundido de la Ley de contratos del Sector Público y 109 de la Ley sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales”.

No se concreta en la norma cuál es el verdadero hecho imponible de la tasa, pues se limita a referirse a la *“gestión de la Administración Regional”* en relación con las actividades competencia del Tribunal Central, que sí concreta, pero que no son el hecho imponible de esta tasa porque son competencias que ejerce aquel Tribunal.

Por ello, y derivado de los términos del convenio al que se refiere el art. 41 TRLCSP, deberá determinarse en la creación de la tasa cuál es el concreto hecho imponible de la actividad en que consiste la *“gestión”* de la Administración autonómica.

Artículo 5.Seis PL.

En la redacción que se hace del art. 81.1 párrafo tercero TRTPP, a la expresión *“cónyuge”* se debiera añadir *“o situación asimilada”*.

Respecto a la expresión *“se deberá acreditar esta circunstancia”*, hay que indicar que así será *siempre que no consten los datos en la Administración*.

Artículo 7.Tres PL.

Este artículo, que modifica la Ley 9/2006, de 11 de diciembre, Tributaria de la Comunidad Autónoma de Canarias (LT), en materia de reclamaciones económico-administrativas, en su apartado Tres da nueva redacción al art. 31 de aquella Ley, estableciendo en el apartado 4 de este artículo 31: *“La Junta Económico-Administrativa de Canarias funcionará en Pleno. Asimismo sus miembros podrán actuar de forma unipersonal en los términos que reglamentariamente se establezcan”*.

Teniendo en cuenta que en el apartado Dos del art. 7 del PL se da nueva redacción al art. 30 LT, eliminando las Juntas Territoriales, órganos unipersonales, la previsión contenida en el art. 31.4 no debe implicar la convivencia de una Junta Económico-Administrativa que actúe en pleno con una que actúe unipersonalmente a modo de las Juntas Territoriales. Por ello, puesto que el supuesto que subyace en la actuación unipersonal de la Junta es el contemplado en el art. 239.4 *in fine* LGT

(desarrollado en el art. 32 del Reglamento de desarrollo de la LGT en materia de revisión en vía administrativa, aprobado por Real Decreto 520/2005, de 13 de mayo), esto es, la declaración de inadmisibilidad de la reclamación, debe señalarse así en el apartado 4 del nuevo art. 31.

Por tanto, se indicaría en tal apartado que los miembros de la Junta Económico Administrativa de Canarias podrán actuar de forma unipersonal, para la declaración de inadmisibilidad de la reclamación, en los términos que reglamentariamente se establezcan, sin que quede el presupuesto de la actuación unipersonal supeditado al establecimiento reglamentario.

Artículo 9.Dos PL.

Da nueva redacción al art. 27 de la Ley 1/1991, de 28 de enero, de Estadística de la Comunidad Autónoma de Canarias (LEC). En su apartado 2 se dispone que la vigencia del Plan Estadístico de Canarias “será de 5 años”, pero seguidamente se dice que es así salvo que el Decreto de aprobación “estableciera otra (duración) diferente”. Debiera añadirse “motivadamente”, para no incurrir en inseguridad jurídica (art. 9.3 CE).

Artículo 10 PL.

El art. 10 PL modifica el art. 5 de la Ley 6/2009, de 6 de mayo, de Medidas urgentes en materia de ordenación territorial para la dinamización sectorial y la Ordenación del Turismo.

Conforme a su apartado 1, que mantiene su redacción anterior, contempla la exigencia de evaluación de impacto ambiental de las edificaciones e instalaciones ganaderas a las que se refiere cuando así resulte exigible.

En el apartado 4 de este mismo art. 5 se prevé una excepción a la exigencia de la previa evaluación ambiental acordada motivadamente por el Gobierno, previo informe de la Consejería competente en materia de medio ambiente, con sujeción al cumplimiento de los requisitos establecidos en la normativa estatal de aplicación y determinando en la propia autorización los específicos condicionantes ambientales, en orden a corregir o minimizar los impactos ecológicos de la actividad.

La posibilidad de excluir determinados proyectos del trámite de evaluación de impacto ambiental por motivos excepcionales se encuentra prevista, con carácter básico, en la disposición adicional segunda del Texto Refundido de la Ley de Evaluación de impacto ambiental de proyectos, aprobado por Real Decreto

Legislativo 1/2008, de 11 de enero, que lo somete a determinados condicionantes de orden procedimental.

Este Texto Refundido ha sido derogado por la disposición derogatoria única de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental, si bien, en su condición de normativa básica, respecto a las Comunidades Autónomas se producirá, en todo caso, en el plazo de un año desde la entrada en vigor de esta Ley. No obstante, si antes de que concluya este plazo, las Comunidades Autónomas aprueban nuevos textos normativos adaptados a la ley, la derogación prevista en el apartado anterior se producirá en el momento en que las nuevas normas entren en vigor.

La Ley 21/2013 en su artículo 8.3, párrafo primero, contempla igualmente la posibilidad de que el Consejo de Ministros en el ámbito de la Administración General del Estado y en su caso el órgano que determine la legislación de cada Comunidad Autónoma en su respectivo ámbito de competencias, podrán, en supuestos excepcionales y mediante acuerdo motivado, excluir un proyecto determinado del procedimiento de evaluación de impacto ambiental. Este precepto no ha sido dotado de carácter básico, a tenor de lo dispuesto en la disposición final octava.2.a).

Admitida pues la posibilidad de que la legislación autonómica pueda exceptuar determinados proyectos de la evaluación de impacto ambiental, esta excepción ha de interpretarse en cualquier caso como de carácter excepcional a fin de no conculcar la finalidad de protección ambiental que la legislación básica persigue. Por ello, la posibilidad de excluir del procedimiento de evaluación a determinadas explotaciones ganaderas ha de revestir, en cualquier caso, carácter excepcional, exigencia que no se contempla en el PL, que sólo alude al acuerdo motivado.

El PL tampoco contempla qué circunstancias o al menos qué criterios orientadores son los que habilitarían para la aplicación de esta excepción.

Por otra parte, en cuanto a la modificación de su apartado 7, para introducir el sentido desestimatorio del silencio administrativo, de conformidad con lo previsto en el art. 43.1 LRJAP-PAC tal previsión ha de fundamentarse en razones imperiosas de interés general.

El precepto propuesto aludido no contempla estas razones, si bien su justificación se ha llevado a efecto en su *Introducción*, que lo justifica en atención a la protección del medio ambiente y del entorno urbano y la sanidad animal. Estas razones se consideran suficientes en orden al cumplimiento de la citada exigencia

legal, pudiendo asimismo estimarse adecuado que su justificación se lleva a efecto en la citada introducción que hace las veces de Exposición de Motivos.

Se advierte a los efectos oportunos que la Ley 6/2009 está siendo objeto de modificación, actualmente en trámite parlamentario (Proyecto de Ley de Armonización y Simplificación en materia de Protección del Territorio y de los Recursos Naturales, dictaminado recientemente por este Consejo, DCC 82/2014)

Artículo 17 PL.

Da nueva redacción al Capítulo II del Título II de la Ley 7/2007, de 13 de abril, Canaria de la Juventud (LCJ). En el art. 15.2 propuesto se adscribe el Consejo de Juventud de Canarias, como órgano superior en materia de juventud, al Consejero competente en la materia, cuando la adscripción debiera hacerse al Departamento, sin perjuicio de las funciones precisas que se atribuyan a su titular, respecto al Consejo de la Juventud.

En el propuesto art. 16.a), dada la naturaleza del mencionado Consejo, donde dice "realización de estudios, emisión de informes y otros medios", debiera decir "*realización de estudios, emisión de informes y propuestas*".

Artículo 19.Cuatro PL.

Modifica el art. 39 de la Ley 2/2008, de 26 de mayo, del Cuerpo General de la Policía Canaria, para permitir que se destine a un funcionario a un puesto de trabajo de superior empleo, siempre que pertenezca al inmediato inferior, por un plazo de dos años prorrogables, hasta la provisión de la plaza, para lo cual no se fija término.

Los supuestos de hecho que habilitan esta facultad son:

a) Que se produzca una vacante y sea necesario cubrirla urgentemente sin esperar al desarrollo de los medios ordinarios de provisión.

b) Que convocados los procedimientos de provisión hayan concluido sin cubrirse esa plaza.

El art. 6.6 de la Ley Orgánica 2/1986, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, aplicable a las Policías autonómicas, dispone que los puestos de servicio en las respectivas categorías se proveerán conforme a los principios de mérito, capacidad y antigüedad, a tenor de lo dispuesto en la correspondiente reglamentación.

El hecho de que un puesto, cuyo desempeño es fundamental para el funcionamiento del servicio, quede vacante, justifica que se cubra con urgencia sin acudir a los procedimientos ordinarios de provisión que son los que garantizan que el

puesto se provea conforme a los méritos, capacidad y antigüedad de los aspirantes; como también se justifica que, tras la finalización de esos procedimientos de provisión sin que se haya cubierto una vacante, se destine a ella un funcionario sin seguir ningún procedimiento.

Ahora bien, esta excepción a la regla de proveer los empleos de acuerdo con los principios de mérito, capacidad y antigüedad solo es lícita si va acompañada de las siguientes cautelas:

a) Que la posibilidad de proveer ese puesto no se limite a los que desempeñan un empleo inmediatamente inferior sino que también comprenda a los que desempeñen empleos del mismo nivel de la vacante. Si no se incluye tal cautela, entonces se estaría abriendo una vía al margen de las ordinarias para promover a funcionarios de inferior nivel con marginación de los funcionarios de superior nivel entre los que se ha de proveer esa plaza.

b) Que al mismo tiempo que se cubre por esta vía excepcional se convoque el correspondiente procedimiento ordinario para proveer la vacante.

Si la regulación del proyectado art. 39 no se acompaña de estas cautelas, entonces se estaría abriendo la vía a que, sin respetar los principios de mérito, capacidad y antigüedad, los empleos sean cubiertos indefinidamente ya que se permite que ese plazo de dos años se prorrogue sin término cierto.

Artículo 23 PL.

Apartado Cuatro.

Da nueva redacción al art. 16.bis de la Ley 2/1985, de 30 de marzo de la Función Pública Canaria (LFPC). En su apartado 1, se dispone que sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo primero "corresponderá su aprobación (de la RPT) al Consejero competente en materia de Función Pública cuando las modificaciones de las relaciones de puestos de trabajo tengan su causa en los supuestos y conforme al procedimiento que se determine reglamentariamente". Se trata de una habilitación en blanco a la potestad reglamentaria de segundo grado que debiera tener algún grado de concreción para evitar que la competencia genérica del Gobierno sea desplazada, sin límite alguno, al Consejero competente en la materia.

Apartado Siete.

Modifica el art. 29.4 LFPC. El PL dispone, en relación con el párrafo segundo, que en los procesos selectivos de promoción interna que se convoquen de forma independiente de los procesos selectivos de libre concurrencia los temarios se reducirán en un número no inferior al veinticinco por ciento de los temarios de las convocatorias de ingreso libre. Debe motivarse el porcentaje y fijar el máximo de temario a reducir.

Artículo 25 PL.

Tiene por objeto el tratamiento de datos de salud en el ámbito de los servicios sociales. En sus apartados 2.a) y 3.b) se dispone que cuando la persona interesada no pueda expresar su consentimiento y la prestación de éste por su representante legal, si existiera, “requiera esfuerzos desproporcionados o suponga un grave obstáculo para el inicio del procedimiento” no sería preciso el consentimiento para la comunicación o cesión al órgano competente para la instrucción de aquél. Se trata, ciertamente, de una medida en beneficio del propio interesado, pero parece razonable exigir una objetivación de la imposibilidad de consentimiento por parte de su representante legal.

Disposición transitoria tercera PL.

Esta disposición y su rúbrica deben cohererse con lo que para el dominio público marítimo terrestre contempla el art. 81 de la Ley 22/1988, de Costas, modificada por Ley 2/2013, de 29 de mayo, de Protección y Usos Sostenibles del litoral.

Disposición final octava PL.

Modifica la disposición adicional séptima de la Ley 4/2012, de 25 de junio, de Medidas Administrativas y Fiscales. En su quinto párrafo se dispone que en caso de que el Departamento afectado por la solicitud de peritación instada por órganos judiciales no esté en condiciones de “poder efectuar la propuesta requerida” se comunicará “tal circunstancia a la Dirección General de la Función Pública”, que a su vez lo comunicará a la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia. Habrá que motivar fundadamente la imposibilidad de prestar el auxilio judicial que se insta. Tal auxilio, por las razones derivadas de la tutela judicial efectiva, debe tener atención y prioridad inmediata y, en cualquier caso, respuesta motivada.

Disposición final décima PL.

El apartado dos de esta disposición, al tratarse de una disposición de “desarrollo” como expresa la rúbrica del precepto, hace inadecuado el uso de la expresión “medidas pertinentes”, por lo que se debería sustituir por “disposiciones correspondientes”, en armonía con lo previsto en el art. 20.3 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal.

Disposición final undécima PL.

Su apartado 2 debe eliminarse por innecesario, ya que los preceptos que se citan contemplan su eficacia a fecha 1 de enero de 2013.

C O N C L U S I Ó N

El Proyecto de Ley de Medidas Tributarias, Administrativas y Sociales de Canarias sometido a la consideración de este Consejo se estima ajustado a los parámetros de constitucionalidad, estatutoriedad y de legislación básica que resultan de aplicación. No obstante, se realizan determinadas observaciones a su articulado.