



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 192/2014

(Pleno)

La Laguna, a 22 de mayo de 2014.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Ley por el que se modifica la regulación del Arbitrio sobre Importaciones y Entregas de Mercancías en las Islas Canarias (EXP. 179/2014 PL)**.

FUNDAMENTOS

I

Antecedentes y tramitación procedimental.

1. Mediante escrito de 9 de mayo de 2014 (con fecha de entrada en el Registro General de este Consejo el 12 de mayo de 2014) el Presidente del Gobierno interesa preceptivo Dictamen por el procedimiento de urgencia, de conformidad con los arts. 11.1.A.b), 12.1 y 4 y 20.2 de la Ley 5/2002, de 3 junio, del Consejo Consultivo de Canarias, sobre el Proyecto de Ley (PL) por el que se modifica la regulación del Arbitrio sobre Importaciones y Entregas de Mercancías en las Islas Canarias (AIEM).

Se funda la urgencia del dictamen, con señalamiento de plazo de 10 días para emisión del mismo, en *“los perjuicios que ocasionaría a la Comunidad Autónoma de Canarias la no publicación del referido texto legal antes del 1 de julio de 2014, y la imposibilidad de que ésta se produzca en la referida fecha si se inicia la tramitación del mismo una vez producida la aprobación por el Consejo Europeo de la Decisión sobre el impuesto Arbitrio sobre Importaciones y Entregas de Mercancías aplicable en las Islas Canarias”*.

Se trata de una razonable y justificada urgencia toda vez que la prórroga del actual régimen vigente del AIEM finaliza el 30 de junio de 2014, estando prevista la entrada en vigor de la Decisión propuesta por España justamente el 1 de julio del

* **PONENTE:** Sr. Brito González.

presente año. Concorre pues el requisito exigible, de carácter objetivo y temporal, al que se debe anudar la tramitación urgente de un procedimiento de acción consultiva.

2. Por tanto, el PL, se tramita en la eventualidad de que la Decisión propuesta por España sea en efecto aprobada antes del 1 de julio de 2014, fecha que también es la prevista para la entrada en vigor de la ley tramitada.

Al margen de otras consideraciones de índole material a las que luego nos referiremos, ha de señalarse que el escrito de solicitud del dictamen cita expresamente el art. 12.4 de la Ley de este Consejo, conforme al cual *"cuando el dictamen verse sobre lo previsto en el apartado 1.B.c) del art. 11 y el Gobierno hubiera ya acordado con la Administración del Estado una modificación legal, aun no promulgada, que afecte a estos reglamentos, se podrá solicitar por el propio Gobierno dictamen sobre las modificaciones reglamentarias a introducir. En este caso, la efectividad del dictamen quedará condicionada a la entrada en vigor de aquella modificación legal proyectada"*.

No estamos ante la eventualidad citada por el precepto legal, pues lo que se ha sometido a trámite no es un proyecto de norma reglamentaria *"en materia de Régimen Económico-Fiscal de Canarias"* [art. 11.1.B.c)] sino un Proyecto de Ley que la Comunidad Autónoma aprueba de conformidad con la atribución competencial afectada por la Disposición Adicional octava.Dos 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. Aunque, no son supuestos idénticos, no existe impedimento para su aplicación analógica al existir identidad de razón entre ambos, ya que se ha efectuado una propuesta de Decisión ante la Unión Europea cuya aprobación habilitaría al Proyecto de Ley, siempre y cuando su contenido resulte plenamente conforme con la Decisión que apruebe el Consejo.

A este respecto, en la propuesta de Decisión del Consejo sobre la solicitud realizada se indica que *"de los 139 productos citados en la solicitud recibida de las autoridades españolas (lista de productos que pueden ser objeto de imposición diferenciada) la Comisión acepta el tipo solicitado para 119 de ellos, mientras que para los 20 restantes la Comisión considera que el tipo diferenciado deberá ser más reducido con el fin de evitar posibles casos de falseamiento de la competencia"*, estableciendo los límites de los que no podrán exceder las exenciones o reducciones propuestas que *"no deben ir más allá de lo necesario para compensar las condiciones*

estructurales adversas que dificultan el desarrollo económico de estas regiones y no deben falsear excesivamente la competencia en el mercado único”.

De hecho, el informe del Director General de Tributos del Estado precisa que tal Dirección General “no formula observaciones habida cuenta de que las modificaciones introducidas en el AIEM se ajustan a lo autorizado en la propuesta de Decisión del Consejo, *y en la medida en que dicha propuesta no sufra modificación alguna en la Decisión que finalmente acuerde el Consejo*”.

3. La solicitud de Dictamen viene acompañada del correspondiente expediente (art. 50.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Canarias, aprobado por Decreto 181/2005, de 26 de julio) del que forma parte el preceptivo certificado del “acuerdo del órgano competente para solicitar la realización de la función consultiva” (art. 50.1 *id.*), de 9 de mayo de 2014, de toma en consideración por el Gobierno del Proyecto de Ley y de solicitud del dictamen al Consejo Consultivo por el procedimiento de urgencia.

El expediente se integra asimismo por la siguiente documentación:

- Comunicación, de 18 de marzo de 2014, del Secretario General de la Comisión Europea al Secretario General de la Unión Europea informando sobre la propuesta de Decisión del Consejo y borrador de la misma.

- Informe de la Secretaría General de la Presidencia del Gobierno dando cuenta de que el Gobierno de Canarias, en sesión celebrada el 3 de abril de 2014, tomó razón del informe de iniciativa legislativa y mostró su sentido favorable sobre la oportunidad, objetivos y principios generales que la inspiran, ordenando asimismo que los informes y trámites necesarios para la elaboración del anteproyecto de ley sean “solicitados y emitidos con carácter de urgencia en el plazo de 7 días desde su solicitud” (Norma Primera del Decreto 20/2012, 16 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).

- Informe del Consejero de Economía, Hacienda y Seguridad sobre, entre otros aspectos, la justificación del Proyecto de Ley (Norma Tercera.5 del Decreto 20/2012).

- Escrito de 3 de abril de 2014 por el que se interesa del Consejo Económico y Social de Canarias, al amparo de los art. 4.2.A y 5.1 y 3 de la Ley 1/1992, de 27 de

abril, del Consejo Económico y Social, dictamen preceptivo y urgente sobre el Proyecto de Ley. El dictamen solicitado no obra en el expediente remitido.

- Informe de la Oficina Presupuestaria de la Consejería de Economía, Hacienda y Seguridad, de 22 de abril de 2014 [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], precisando que “no se adjunta la memoria económica” ni se acompaña “el cuestionario de ingresos y gastos previstos en la instrucción de la Dirección General de Planificación de 23 de mayo de 2002; documentos de carácter preceptivo que no pueden omitirse en la tramitación del PL.

- Informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto, de 28 de abril de 2014 [art. 26.4.a) del Reglamento Orgánico de la extinta Consejería de Economía y Hacienda, aprobado por Decreto 12/2004, de 10 de febrero].

- Informe, de 28 de abril de 2014, del Director General de Tributos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (Disposición Adicional octava.cuatro de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre).

- Informe, de 7 de mayo de 2014, de la Dirección General del Servicio Jurídico, que efectúa observaciones que fueron a su vez informadas por el Director General de Tributos, el 9 de mayo de 2014 [(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].

Ha de advertirse que el informe del Servicio Jurídico no se ha emitido en el momento procedimental oportuno (art. 19.5 del Decreto 19/1992 y norma tercera, apartado 3, del Decreto 20/2012), pues debe ser el último del expediente y debe recabarse una vez completado el mismo, tal como ha señalado de forma reiterada este Consejo.

- Certificado de la Viceconsejería de Hacienda y Planificación, de 8 de mayo de 2014, de haberse dado trámite a los Cabildos Insulares y a la Federación Canaria de Municipios (Norma Tercera del Decreto 20/2012), no habiéndose formulado observaciones durante el mismo.

- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Seguridad, de 9 de mayo de 2014 [art. 22 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, en relación con el art. 44 y Disposición Final primera de la ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de Canarias, y

el art. 15.5.a) del Decreto 212/1991, de 11 de septiembre, de Organización de los Departamentos de la Administración autonómica].

II

Estructura del PL.

El PL consta de una Exposición de Motivos y de un Capítulo Único que contiene tres artículos, mediante los que se modifica el AIEM aplicable en las Islas Canarias. El artículo 1, determina el ámbito objetivo de aplicación; el artículo 2, establece las exenciones y el artículo 3, regula los distintos tipos de gravamen aplicables a los diferentes productos.

Consta, asimismo, en su parte final el PL, de:

- Dos disposiciones adicionales, viniendo la primera, "Referencias normativas", a establecer las concordancias del PL con la regulación legal vigente y las referencias normativas derivadas de la misma y, la segunda, "Habilitación", a posibilitar (art. 134.7 CE) la modificación de determinados aspectos de los tributos del REF a través de las leyes de presupuestos generales.

- Una disposición transitoria única, relativa a la "entrega de artículos de alimentación específicos para celíacos".

- Una disposición final única en la que se establece que la entrada en vigor de la Ley será el 1 de julio de 2014.

Anexos I y II donde se relacionan las mercancías y bienes afectados por este PL.

III

Marco normativo y competencial.

1. Según la Exposición de Motivos del PL la previsión realizada en la disposición adicional tercera de la Constitución (CE) concretada por el art. 46 del Estatuto de Autonomía de Canarias, cuyo apartado 2 sobre el REF "*incorpora a su contenido los principios y normas aplicables como consecuencia del reconocimiento de Canarias como región ultraperiférica de la Unión Europea, con las modulaciones y derogaciones que permitan paliar las características estructurales permanentes que dificultan su desarrollo*".

Tales circunstancias, que son el fundamento del propio REF, son "*el aislamiento insular como factor que obstaculiza la libre circulación de personas, bienes y*

servicios; el aumento de los costes de producción a causa de la dependencia respecto a las materias primas y la energía; la obligación de constituir existencias y la dificultad de suministro de equipos de producción; la reducida dimensión del mercado y el escaso desarrollo de la actividad exportadora; la fragmentación geográfica del archipiélago y la obligación de mantener unas líneas de producción diversificadas, aunque limitadas en su volumen, para responder a las necesidades de un mercado de escasa dimensión, limitan las posibilidades de realizar economías de escalas”.

De este REF forma parte el AIEM que fue creado por el art. 11 de la citada Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, que modifica el Libro Segundo de la Ley 20/1991, de 7 de junio, de Modificación de los aspectos fiscales del REF, con efectos de 1 de enero de 2002 (concretamente, sus arts. 65 a 92 y Anexo IV), sustituyendo la anterior normativa relativa al denominado Arbitrio sobre la Producción e Importación.

Se trata, conforme señala la Exposición de Motivos del PL, de un “impuesto estatal monofásico que grava las entregas de bienes producidos en las Islas Canarias efectuadas por los productores de tales bienes, así como las importaciones de bienes similares que pertenezcan a la misma categoría definida por referencia a la nomenclatura del arancel aduanero común”, pero al mismo tiempo “constituye un elemento esencial del Régimen Económico Fiscal de Canarias y (...) una medida específica en el ámbito de la política fiscal en el marco de las condiciones de aplicación del Derecho comunitario a las regiones ultraperiféricas”, en aplicación del art. 349 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea -antes art. 299.2 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea- que “permite establecer en las regiones ultraperiféricas regímenes particulares en la aplicación de los Tratados, incluidas las políticas comunes y, entre ellas, la política fiscal y aduanera”.

En este sentido, la Decisión 2002/546/CE, del Consejo, de 20 de junio de 2002, autorizó a España a aplicar hasta el 31 de 2011 exenciones y reducciones en el AIEM “a favor de producciones locales que se consideran sensibles”, según Anexo, siempre que en función del producto el “diferencial impositivo entre los productos de fabricación local y los demás no [exceda (...)] de 5, 15 o 25 puntos porcentuales”.

El 16 de noviembre de 2010, España presentó una solicitud a la Comisión para la prórroga de la aplicación de la Decisión 2002/546/CE por dos años, entendiéndose la Comisión que estaba justificado aprobarla. Luego, la Decisión 895/2011/UE, del

Consejo, de 19 de diciembre de 2011, modificó la anterior ampliando su periodo de aplicación hasta el 31 de diciembre de 2013.

El 4 de marzo de 2013, España solicitó de la Comisión que preparara una Decisión del Consejo autorizándola a aplicar exenciones o reducciones del AIEM para determinados productos locales de las Islas Canarias durante el periodo 2014-2020 y modificando la lista de productos y los porcentajes máximos aplicables a algunos de ellos.

El 28 de junio de 2013, la Comisión adoptó nuevas Directrices sobre ayudas de finalidad regional para el indicado periodo, que entrarán en vigor el 1 de julio de 2014, por lo que *"parece justificado prorrogar durante seis meses el periodo de aplicación de la Decisión 2002/546/CE, modificada por la Decisión 895/2011/UE, de tal manera que la fecha de expiración coincida con la fecha de entrada en vigor de las Directrices"*. Por ello, por Decisión 1413/2013/UE se prorroga la aplicación de la 2002/546/CE "hasta el 30 de junio de 2014".

El PL se ha redactado en base a la eventualidad de que la Propuesta de Decisión efectuada por España el 4 de marzo de 2013, tendente a aplicar exenciones o reducciones del AIEM para determinados productos locales de las Islas Canarias durante el periodo 2014-2020, sea en efecto adoptada, razón por la que en la Exposición de Motivos del PL se deja en blanco la identificación de tal Decisión cuya aprobación se anticipa, al disponer que "en este sentido la Decisión ***/2014/UE, del Consejo, de ** de ** de 2014, autoriza nuevamente a España a aplicar, hasta el 31 de diciembre de 2020, exenciones o reducciones del AIEM a determinados productos fabricados en las Islas Canarias".

2. Por lo que a la naturaleza del instrumento utilizado atañe, el Proyecto de Ley tramitado cumple con la exigible reserva de ley en materia tributaria.

Según la STC 150/2003, de 15 de julio, recordando las SSTC 185/1995, de 5 de diciembre y 63/2003, de 27 de marzo, *«(...) la reserva de Ley en materia tributaria exige que "la creación 'ex novo' de un tributo y la determinación de los elementos esenciales o configuradores del mismo" debe llevarse a cabo mediante una Ley (SSTC 37/1981, 6/1983, 179/1985, 19/1987). También hemos advertido que se trata de una reserva relativa en la que, aunque los criterios o principios que han de regir la materia deben contenerse en una Ley, resulta admisible la colaboración del reglamento, siempre que "sea indispensable por motivos técnicos o para optimizar el cumplimiento de las finalidades propuestas por la Constitución o por la propia*

Ley” y siempre que la colaboración se produzca “en términos de subordinación, desarrollo y complementariedad” (entre otras, SSTC 37/1981, 6/1983, 179/1985, 60/1986, 19/1987, 99/1987). El alcance de la colaboración estará en función de la diversa naturaleza de las diversas figuras jurídico-tributarias y de los distintos elementos de las mismas (SSTC 37/1981 y 19/1987).

(...) Así lo dijimos en la STC 221/1992, de 11 de diciembre, al expresar que “la reserva de ley en materia tributaria no afecta por igual a todos los elementos integrantes del tributo. El grado de concreción exigible a la Ley es máximo cuando regula el hecho imponible”. “Pero la concreción requerida a la ley es menor cuando se trata de regular otros elementos”, como el tipo de gravamen y la base imponible».

De conformidad con lo expuesto, resulta asimismo ajustada la disposición adicional segunda PL que habilita mediante Leyes de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias (CAC) a modificar la regulación de determinados elementos tributarios del IGIC (apartado 1) y del AIEM (apartado 2), repitiendo el contenido de la ya citada disposición adicional octava de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre. La única novedad es que en ambos casos se contempla un trámite de audiencia previa “a los Cabildos Insulares” (apartados 1.2º y 2.3º de la citada disposición adicional segunda) a lo que nada hay que objetar.

3. La Comunidad Autónoma ha dado cumplimiento a las obligaciones a las que el Estado condicionaba la atribución de la indicada competencia normativa, en los términos que resulta de la disposición adicional octava.Tres y Cuatro de la ya citada Ley 22/2009, de 18 de diciembre.

En efecto, el mencionado apartado Tres dispone que “el ejercicio de cada una de las competencias normativas mencionadas en los apartados uno y dos anteriores de esta disposición adicional queda sujeto a los requisitos siguientes,

“1.º 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.

2.º Mantenimiento de una estructura de tipos de gravamen fundamentada en la existencia de un tipo general y uno o varios tipos reducidos.

3.º Coordinación de los regímenes simplificado y especial de la agricultura y ganadería del Impuesto General Indirecto Canario con el régimen de estimación objetiva del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas”.

Salvo el apartado 3º, inaplicable en este caso, se cumplen las citadas condiciones.

Por su parte, el apartado Cuatro señala que *“los proyectos normativos de rango legal de modificación de la normativa de ambos tributos en aplicación de las competencias normativas a que se refieren los apartados Uno y Dos de esta disposición adicional deberán ser sometidos a informe del Ministerio de Economía y Hacienda, con carácter previo a su remisión al Parlamento de Canarias”.* En el caso de adición de bienes corporales al anexo V de la Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del REF, el informe a que se refiere este apartado cuatro deberá ser favorable. Trámite informativo favorable que consta asimismo cumplimentado en el expediente.

3. Por lo que respecta al alcance de la competencia ejercida, siendo el AIEM un impuesto estatal y no autonómico, aunque sea un tributo REF (STC 156/2004, de 21 de septiembre), la posible competencia autonómica en la materia no deriva del Estatuto de Autonomía (art. 32.14) que le atribuye competencia para el desarrollo legislativo y la ejecución, pues la *“Comunidad Autónoma no puede reivindicar la competencia para regular los procedimientos administrativos tributarios relativos a tributos estatales del régimen económico y fiscal de Canarias (...) al no ostentar título alguno que la habilite para regular su régimen sustantivo”* (STC 16/2003, de 30 de enero).

La facultad de la Comunidad Autónoma deriva en este caso de la disposición adicional octava.Dos de la Ley 22/2009, que atribuye a Canarias, en relación con el AIEM, *“capacidad normativa para regular:*

“1.º Los bienes muebles corporales cuya entrega o importación determine la realización del hecho imponible.

2.º Las exenciones en operaciones interiores.

3.º Los tipos de gravamen, proporcionales o específicos, con cumplimiento, en su caso, de lo previsto en el número 2.º del apartado tres de esta disposición adicional.

4.º El régimen especial simplificado.

5.º Las obligaciones formales del Impuesto”.

En este sentido, la norma sometida a Dictamen no es sino expresión de las competencias atribuidas, que la Comunidad Autónoma ha ejercido regulando aspectos del AIEM concernientes a “los bienes muebles corporales cuya entrega o importación determine la realización del hecho imponible; a las exenciones en operaciones interiores; y a los tipos de gravamen, proporcionales o específicos, no afectándose en este caso ni “el régimen especial simplificado” ni “las obligaciones formales del impuesto”.

Así pues, esta Comunidad puede ordenar determinados aspectos sustantivos del AIEM, competencia que ha ejercido de manera adecuada sin perjuicio de reiterar en este punto que tal adecuación depende de que la Decisión del Consejo que se apruebe sea plenamente concorde con la propuesta efectuada por la Comisión en los términos ya vistos.

IV

Observaciones al PL.

1. Se advierte una aparente contradicción entre la Exposición de Motivos del PL y la propuesta de Decisión formulada al Consejo, en lo que respecta al alcance real de determinadas exenciones, lo que pudiera tener algún efecto en la ordenación material de las mismas, que no podemos adelantar.

En efecto, la Exposición de Motivos del PL señala que se ha suprimido el beneficio de la exención *“respecto de aquellos productos para los cuales no existe actualmente un volumen de producción local significativo; y se extiende el beneficio a nuevos productos que han alcanzado un volumen de producción local significativo o que tienen sólidas expectativas de hacerlo, y cuyas empresas requieren del apoyo de esta medida específica para alcanzar un nivel de competitividad que les permita consolidarse y desarrollarse”*; lo que no parece coincidir plenamente con el sentido de la propuesta de Decisión según la cual *“las autoridades españolas han incluido en la lista de productos que pueden ser objeto de imposición diferenciada algunos con una bajísima cuota de mercado de la producción local. La justificación presentada por las autoridades españolas es que existen planes para aumentar la producción local de dichos productos, pero que este incremento no será posible sin la imposición diferenciada”*.

2. El PL supone la modificación de los arts. 70.2, 3, 4 y 5 y 83, así como los Anexos IV y V de la Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del REF de Canarias.

El art. 2.1.b) PL incorpora a la exención hasta ahora dispuesta para la entrega de combustibles necesarias para la "captación de *aguas superficiales*, el *alumbramiento de las subterráneas o para la producción industrial de agua*"; su número 3 incorpora una exención relativa a "artículos de *alimentación específicos para celíacos*". El art. 3.2 PL fija un tipo de gravamen específico para los cigarrillos de "18 euros por cada 1.000 cigarrillos".

La lectura de los Anexos acredita el exigible tratamiento homogéneo y la existencia, en efecto, de tipos de gravamen que ciertamente no coinciden con la expresión "un tipo general y uno o varios tipos reducidos" (lo que parece indicar un tipo general para la mayoría de productos y uno o varios tipos reducidos, para una minoría de productos), pues como resulta del texto proyectado se disponen diversas clases de "tipo proporcional" al 5%, 10%, 15% y 25%, además de un tipo "específico" correspondiente a los productos derivados del petróleo y un tipo "mínimo", también específico, para los cigarrillos.

Así, de la lectura del Anexo I resulta que al tipo 5% hay 109 productos (es decir, el tipo general y al mismo tiempo el porcentualmente reducido); al tipo 15% hay 33 productos; al tipo 10%, 12 productos; y al tipo 25%, 1 producto, lo que no resulta exactamente ajustado al tenor de la norma, por más que pueda ser ajustado a su espíritu diferencial.

En relación con los tipos de gravamen propuestos, comparando el Anexo I del Proyecto de Ley y la propuesta de la Comisión conforme a la cual se ha formulado la propuesta de Decisión del Consejo, pendiente de aprobación, resulta que:

A. En "*Materiales de construcción*":

- "*Los cementos hidráulicos, cemento portland que no sea blanco*" (epígrafe 2523.29.00.00) figuran al 5%, mientras que en el informe de la Comisión cuenta con un 10%.

- "*Los demás cementos hidráulicos que no sean clinker, portland o aluminosos*" (epígrafe 2523.90) figuran al 5%, cuando en la propuesta de la Comisión tienen un 15%.

B. En *"Química"*, la *"vajilla y demás artículos para el servicio de mesa o de cocina de plástico. Excluidos los vasos, platos y cubiertos de un solo uso"* (epígrafe 3924.10.00) figuran al 5%; y en la propuesta de la Comisión, cuentan con un 15%.

En la *"Alimentación y bebidas"*:

- Los *"productos de panadería, pastelería o galletería, incluso con cacao, hostias, sellos vacíos del tipo de los usados para medicamentos, obleas, pastas desecadas de harina, almidón o fécula en hojas y productos similares. Excluido el pan congelado"* (epígrafe 1905) figuran al 5%, mientras que en la propuesta de la Comisión están sometidos al 10%.

- Los *"Productos de panadería, pastelería o galletería, incluso con cacao, hostias, sellos vacíos del tipo de los usados para medicamentos, obleas, pastas desecadas de harina, almidón o fécula en hojas y productos similares. Solamente el pan congelado"* (epígrafe 1905) figuran al 10%.

Se trata, al parecer, de una duplicación parcial de descripción -salvo la referencia al pan congelado, que figura simultáneamente como "excluido" y "solamente"- que figura a tipos distintos, bajo el mismo epígrafe, lo que debiera ser objeto de la oportuna rectificación.

D. En *"Textil, cuero y calzados"*, la *"ropa de cama, de tocador o de cocina"* (epígrafe 6302) figura al 5%; en la propuesta de la Comisión figura al 15%.

3. Finalmente, procede efectuar algunas observaciones complementarias de carácter técnico.

En el art. 2.3 PL, la expresión *"el Consejero competente en materia tributaria determinará el requisito o requisitos para la aplicación de la presente exención"* parece que debiera formar parte de la disposición final única PL relativa, específicamente, a la *"entrega de artículos de alimentación especial para celíacos"*.

El art. 3.4 PL dispone de una redacción que debiera ser mejorada desde el punto de vista técnico. Dispone que *"cuando se produzcan variaciones en la estructura del arancel aduanero común, el Consejero competente en materia tributaria procederá a la actualización formal de las correspondientes competencias contenidas en los Anexos I y II de esta Ley. Tal actualización formal de referencias en ningún caso podrá implicar una modificación del contenido real de dichos Anexos"*.

Los Anexos I y II de la ley que se apruebe deberán seguir la estructura del arancel aduanero común en la "P. ESTADÍSTICA" y a tal efecto si esta es modificada el

Consejero competente en materia tributaria pueda proceder a la oportuna *actualización*. Tal actualización no podrá suponer una *“modificación del contenido real de dichos Anexos”*, lo que quiere decir que no podrá afectar a la *“DESCRIPCIÓN”* de los productos.

Es decir, las expresiones son ambiguas; quizás debieran reformularse en el sentido exacto de lo que se pretende.

4. Disposición Adicional Segunda.

La posibilidad de modificar la regulación de los elementos en el IGIC, las exenciones en operaciones interiores, los tipos de gravamen y recargo sobre importaciones efectuadas por los comerciantes minoristas, oído previamente los Cabildos y en los regímenes especiales.

Así como en el Arbitrio sobre importaciones y entregas de mercancías en las Islas Canarias: los bienes muebles corporales cuya entrega o imputación determina la realización del hecho imponible; las exenciones en operaciones internas; tipo de gravamen, proporcionales o específicos, y el régimen especial simplificado, supone una extensa habilitación a las leyes de presupuestos generando que la regulación contemplada en el PL, tenga carácter provisional en cuanto puede ser modificada a través de este tipo de leyes presupuestarias.

Prescindiendo de la problemática que entraña esta materia las referencias tributarias a las leyes de presupuestos, deben circunscribirse a la regulación de los aspectos determinantes de la cuantía de los tributos, sin que pueda extenderse a otros aspectos de su regulación.

Las modificaciones tributarias de las leyes de presupuestos, deben estar dirigidas, como expresa el Tribunal Constitucional (entre otras, Sentencias 7/2010, de 17 de abril, y 209/2012, de 14 de noviembre), respecto del art. 134.7 de la CE, a cubrir o alcanzar el montante de gastos previstos en ellas, y por ello, solamente los aspectos referidos a esa cuantía podrán ser regulados en dichas leyes.

Cualquier otra modificación tributaria contenida en las mismas supondría una vulneración del art. 134.7 CE.

Este precepto debería, a efectos de preservar su constitucionalidad, limitarse a permitir que mediante leyes presupuestarias, se puedan modificar los citados tributos, siempre que la alteración responda a actualizaciones cuantitativas o a

exenciones, en cuanto tengan incidencia en aspectos cuantitativos de los referidos impuestos.

Por otro, las modificaciones de la regulación de los elementos en el IGIC en los regímenes especiales y en el AIEM, el régimen especial simplificado, así como la determinación de los bienes muebles corporales cuya entrega o importación determina la realización del hecho imponible, desborda el ámbito de regulación de las leyes presupuestarias, sin que la habilitación que contempla el PL cumpla con la naturaleza de norma tributaria sustantiva con el alcance que exige, para estos supuestos, la doctrina del TC.

Finalmente, en cuanto al AIEM que precisa autorización comunitaria, cualquier modificación debe ajustarse a los términos de la autorización (del Consejo).

C O N C L U S I Ó N

El Proyecto de Ley por el que se modifica la regulación del Arbitrio sobre Importaciones y Entregas de Mercancías en las Islas Canarias sometido a la consideración de este Consejo se ajusta al marco jurídico de aplicación. No obstante, al texto del mismo se realizan las observaciones señaladas en el Fundamento IV de este Dictamen.