



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 258/2012

(Pleno)

La Laguna, a 28 de mayo de 2012.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Ley de Medidas Administrativas y Fiscales (EXP. 246/2012 PL)**.

FUNDAMENTOS

I

Solicitud y preceptividad del Dictamen.

1. 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, se solicita por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno dictamen preceptivo sobre el Proyecto de Ley de Medidas Administrativas y Fiscales.

Acompaña a la solicitud de dictamen el certificado del Acuerdo gubernativo de solicitud del mismo respecto al proyecto de ley que el Gobierno tomó en consideración en su sesión de 21 de mayo de 2012. El 22 de mayo se remite a este Consejo y se registra su entrada a las 15.30 horas. El 23 de mayo, por orden del Sr. Presidente, la Secretaría General del Gobierno completa la documentación del expediente.

Sobre la urgencia invocada para la emisión del Dictamen.

2. El dictamen ha sido solicitado con carácter urgente, fijando como fecha máxima para su emisión el 28 de mayo de 2012. La perentoriedad del plazo para la emisión del dictamen ha sido fundamentada, a los efectos de la exigencia de motivación prevista en el artículo 20 de la Ley de este Consejo, en la actual coyuntura económica y social, que exige el inmediato ahorro y reducción del gasto

* **PONENTES:** Sres. Millán Hernández, Lazcano Acedo, Reyes Reyes, Fajardo Spínola, Díaz Martínez, Bosch Benítez y Suay Rincón.

público, así como la modificación de normas tributarias con el objetivo de obtener los recursos dinerarios necesarios para prestar los servicios públicos esenciales.

Sin embargo, por la complejidad tanto formal como normativa del proyecto de ley sometido a nuestra consideración, la extrema urgencia con que se ha solicitado el dictamen se concreta en un plazo de emisión que resulta, de acuerdo con lo anteriormente señalado, manifiestamente insuficiente para el cumplimiento de la función consultiva encomendada a este Organismo, como debería corresponder a la relevancia y trascendencia del asunto a dictaminar. Salvando dicho obstáculo temporal, se procede al examen general del texto propuesto y al análisis de su articulado en aras al cumplimiento de la función que el Estatuto de Autonomía encomienda a este Consejo y a la correspondiente colaboración institucional.

Tramitación del expediente.

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

- Informes de acierto y oportunidad de la norma proyectada del Consejero de Presidencia, Justicia y Seguridad, por lo que respecta a las medidas administrativas, y de Economía, Hacienda y Seguridad relativo a las medidas fiscales (artículo 44 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno), de fechas 14 y 21 de mayo de 2012, respectivamente.

- Memorias económicas elaboradas por el Consejero de Presidencia, Justicia y Seguridad y por el Director General de Tributos, de fechas 11 y 15 de mayo de 2012, relativas a la incidencia en los ingresos públicos de las medidas administrativas y de las modificaciones de naturaleza tributaria que se proponen [artículo 44 y Disposición Final primera de la Ley 1/1983 en relación con el artículo. 24.1.a) de la Ley 50/1997]. Constan, además, otras Memorias parciales elaboradas por los Departamentos correspondientes que atañen a medidas concretas incluidas en determinados artículos del proyecto de ley, como es el caso de los relativos a las medidas administrativas en materia de organización, de gestión de personal y de juegos y apuestas, a la supresión de determinados órganos colegiados de la Presidencia del Gobierno, a las modificaciones en materia de vivienda y de las tasas.

- Informes de las Oficinas Presupuestarias de diversas Consejerías [artículo 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].

- Acuerdo de la FECAM de 10 de mayo de 2012 relativo a las modificaciones del Fondo Canario de Financiación Municipal.

- Acuerdo de la Comisión del Juego y Apuestas de Canarias de 16 de mayo de 2012

- Informe de la Dirección General de la Función pública de 11 de mayo de 2012

- Informe de fecha 16 de mayo de 2012 de la Inspección General de Servicios [artículo 77.d) y e) del Reglamento Orgánico de la Consejería de Presidencia, 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 [artículo 26.4.a) del Decreto 12/2004, de 10 de febrero], emitido con carácter favorable con fecha 21 de mayo de 2012.

- Informe del Servicio Jurídico del Gobierno, de 21 de mayo de 2012 [artículo 20.f) del Reglamento de este Servicio, aprobado por Decreto 19/1992, de 7 de febrero]. En esta misma fecha se emite un nuevo informe complementario sobre determinados artículos correspondientes a la materia de personal, previa su solicitud tras la emisión de informe de la Dirección General de la Función Pública en relación con determinadas observaciones planteadas en el inicial pronunciamiento del Servicio Jurídico.

- Dictámenes del Consejo Económico y Social de Canarias [artículo 4.2.a) de la Ley 1/1992, de 27 de abril, reguladora de este Organismo], emitidos con fecha 7 de marzo y 12 de abril de 2012.

- Informe de legalidad de 21 de mayo de 2012, emitido conjuntamente por las Secretarías Generales Técnicas de las Consejerías de Presidencia, Justicia e Igualdad y de Economía, Hacienda y Seguridad [artículo 44 de la citada Ley 1/1983 y 15.5.a) del Decreto 212/1991], que incorpora el informe sobre el impacto por razón de género [art. 24.1.b de la Ley 50/1997, en la redacción dada por la Ley 30/2003, en relación con la Disposición Final Primera de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno].

En relación con la tramitación del procedimiento de elaboración del proyecto de ley, si bien en el mismo constan los informes preceptivos, sin embargo se observa que su elaboración se ha ido realizando a medida que se han ido incorporando nuevos contenidos al objeto inicial del proyecto de ley, tras Acuerdos del Gobierno de fechas 4 de enero y 23 de febrero de 2012, todos con igual premura, emitiéndose el informe del Servicio Jurídico el mismo día de la adopción por parte del Gobierno del Acuerdo de toma en consideración y solicitud de dictamen a este Consejo. Resulta además

particularmente significativo el contenido de los dictámenes del Consejo Económico y Social, que versan sobre el *Avance* del anteproyecto de ley y en los que, de forma reiterada, se pone de manifiesto la imposibilidad de llevar a cabo la función que le es propia debido a las carencias del expediente, lo que hace cuestionar que efectivamente se pueda considerar debidamente cumplimentado este trámite de carácter preceptivo.

Por otra parte, de conformidad con lo previsto en el artículo 2.2. de la Ley 26/2010, del Régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Canarias, deberán remitirse a la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado los proyectos de ley elaborados en materia de tributos cedidos.

Estructura del Proyecto de Ley.

4. El contenido dispositivo del proyecto de ley que se dictamina se estructura en dos libros relativos a las medidas administrativas (Libro I) y a las medidas fiscales (Libro II).

A su vez, el Libro I se estructura en ocho títulos, dedicados a la "Organización administrativa" (Título I -arts. 1 a 13-), "Gestión de personal" (Título II, que se distribuye en dos capítulos: el capítulo I "Personal público limitativo" -arts. 14 a 25- y el capítulo II, "Personal del sector público estimativo" -arts. 26-30-), "Fondo Canario de Financiación Municipal" (Título III -arts. 31 y 32-), "Gestión de Juegos y Apuestas" (Título IV -art. 33-), "Encomiendas de Gestión" (Título V -art. 34-), "Vivienda" (Título VI -art. 35-), "Parejas de hecho" (Título VII -art. 36-) y "Otras medidas" (Título VIII -arts. 37 y 38-).

El Libro II, por su parte, se estructura en cuatro títulos relativos a los "Tributos Propios" (Título I, que se distribuye en seis capítulos: capítulo I, Impuestos sobre las labores del tabaco -art. 40-; capítulo II, Impuesto especial de la CAC sobre combustibles derivados del petróleo -art. 41-; capítulo III, Impuestos medioambientales de la CAC -arts. 42 y 43-; capítulo IV, Impuesto de la CAC sobre los depósitos de clientes de las entidades de crédito de Canarias -art. 44-; capítulo V, Tasas, precios públicos y privados -art. 46-), "Tributos Cedidos" (Título II, que consta de cuatro capítulos: capítulo I, Impuesto sobre la renta de las personas físicas -art. 48-; capítulo II, Impuesto sobre Donaciones y Sucesiones -art. 49-; capítulo III, Impuesto sobre el patrimonio -art. 50-; capítulo IV, Impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados -art. 51-), "Tributos derivados del Régimen Económico y Fiscal de Canarias" (Título III, que tiene un único capítulo, sobre el Impuesto general indirecto canario que se distribuye en secciones: la sección

I, Exenciones interiores -art. 52- y la sección II, Tipos de gravamen -arts. 53-63-) y "Otras modificaciones" (Título IV -arts. 64 y 65-).

El proyecto de ley, finalmente, se completa con cinco disposiciones adicionales, seis disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y diez disposiciones finales.

El proyecto de ley abarca un ámbito material amplio y heterogéneo, sobre todo en lo que concierne a su Libro I, en el que se procede a la modificación de diversas leyes y se introducen preceptos de nueva ordenación. Se recogen así en este Libro I supresiones y reestructuraciones de la organización y funciones de distintos organismos públicos y órganos administrativos, se establece el régimen jurídico de la constitución y participación de la Administración autonómica y de las entidades públicas o privadas integrantes del sector público autonómico en cualquier consorcio y el de las encomiendas de gestión, se recoge la atribución de competencias sancionadoras en materia de seguridad ciudadana y se modifican diversos preceptos de las Leyes de las Entidades Canarias en el Exterior, del Instituto Canario de Hemodonación y Hemoterapia, de la Función Pública Canaria, de la Escuela de Servicios Sanitarios y Sociales de Canarias, del Instituto Canario de la Mujer, de Ordenación del Turismo, del Estatuto de los Consumidores y Usuarios, Canaria de Juventud, de Ordenación del Transporte, de Igualdad entre Hombres y Mujeres, de Incompatibilidades de los miembros del Gobierno y altos cargos de la Administración pública, del Fondo Canario de Financiación Municipal, de los Juegos y Apuestas, de Vivienda de Canarias, de las Parejas de hecho y del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y Espacios Naturales de Canarias.

El Libro II presenta, sin embargo, mayor homogeneidad en tanto que concierne a medidas de índole fiscal y tributaria. Se pretende, en este libro, 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 reguladoras del Impuesto sobre las labores del tabaco, del Impuesto Especial de la Comunidad Autónoma sobre combustibles derivados del petróleo, de las tasas y precios públicos y de los tributos cedidos. La norma contiene, además, la regulación de tributos de nueva creación, así como normas relativas a los tributos derivados del Régimen Económico y Fiscal de Canarias y modifica las Leyes 9/2006, de 11 de diciembre, Tributaria de la Comunidad Autónoma, y 11/2006, de 11 de diciembre, de la Hacienda Pública Canaria.

Finalmente, las disposiciones adicionales, transitorias y finales presentan un variado contenido, modificando incluso otras leyes, como es el caso de la disposición final primera, por la que se añade una disposición transitoria quinta a la Ley 9/2003, de 3 de abril de Medidas Tributarias y de Financiación de las Haciendas Territoriales Canarias. La disposición derogatoria procede, además, específicamente a la derogación de determinados preceptos de la Ley de Parejas de hecho, de Asociaciones, de Fomento de la Participación Ciudadana y de la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2011.

Ámbito y contenido del Proyecto de Ley.

5. El proyecto de ley contempla 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 heterogéneas, 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, si bien en relación con las llamadas leyes de acompañamiento. No obstante, la circunstancia de caracterizarse éstas igualmente por presentar un contenido heterogéneo, permite trasladar aquí las consideraciones entonces vertidas. 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 sí, 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.

Por tanto, aun aceptando que una ley como la impugnada puede ser expresión de una deficiente técnica legislativa, no por ello cabe inferir de modo necesario una infracción de la Constitución habida cuenta de que el juicio de constitucionalidad que corresponde hacer a este Tribunal «no lo es de técnica legislativa» [SSTC 109/1987, de 29 de junio, F. 3 c); y 195/1996, de 28 de noviembre), F. 4], ni de «perfección técnica de las leyes» (SSTC 226/1993, de 8 de julio, F. 4), pues nuestro control «nada tiene que ver con su depuración técnica» (SSTC 226/1993, de 8 de julio, F. 5; y 195/1996, de 28 de noviembre, F. 4). Como señala el Abogado del Estado, la Ley 50/1998 es una ley ordinaria que no está necesitada de ninguna previsión constitucional para ser dictada ni se ve constreñida tampoco por ningún mandato constitucional. En sentido similar, apunta el representante del Senado, la ley ordinaria, como ley que emana de las Cortes Generales, puede entrar a regular cualquier materia no expresamente asignada a otro tipo legislativo, y es que, del bloque de la constitucionalidad no se deriva ni impedimento alguno para que se puedan aprobar lo que califica como « leyes transversales », ni exigencia de ninguna clase que imponga que cada materia deba ser objeto de un proyecto independiente, dado que las formas de manifestarse la voluntad de las Cámaras sólo tendrán un carácter limitado cuando así se derive del propio Texto Constitucional.

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.

Por otro lado, el Proyecto de Ley incorpora disposiciones aisladas en lugar de modificar el texto de cabecera regulador de la materia, técnica normativa inadecuada porque puede generar incertidumbre jurídica en la medida en que genera variedad de normas legales sobre un mismo asunto, así acontece con determinadas disposiciones del PL, como las normas para la racionalización y distribución del efectivos (art. 14) en la que se combinan principios con criterios de distribución, que deberían regularse en el ámbito de la Ley de la función pública, o para atribuir al personal estatutario del Servicio Canario de la Salud el desempeño de sus funciones en centros o unidades distintas al de su ámbito de nombramiento o servicios conjuntos en dos o más centros aun cuando mantengan su vinculación a uno de ellos. Lo mismo sucede en relación con la regulación proyectada de los consorcios (art. 13) o de las encomiendas de gestión (art. 34), que podrían incorporarse a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias (Ley 14/1990). Se trata, del modo expuesto, de minimizar el impacto sobre la seguridad jurídica de la sucesión dispersa y discontinua de una serie de preceptos desvinculados y sin conexión alguna entre ellos.

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.

El empleo de esta técnica de conjuntar materias heterogéneas, 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 empleo de las leyes de medidas como la que es objeto de este Dictamen.

Aceptadas estas leyes y, por tanto también, su carácter transversal y su afectación, a la vez, y con ocasión del mismo acto normativo, a múltiples sectores del ordenamiento jurídico, este Consejo considera necesario mantener la existencia de un nexo común o, al menos, de una conexión funcional entre las disposiciones que integran su articulado, al objeto de afianzar la vigencia de los principios constitucionales de seguridad jurídica y de publicidad de las leyes (art. 9.3). Con mayor fundamento, precisamente, han de reforzarse las exigencias dimanantes de tales principios ante este tipo de Leyes que, por su marcada tendencia a la dispersión, están en grado de exponerlos a un mayor riesgo potencial si el debate público y discusión del PL con motivo de la tramitación legislativa de la PL recaen sobre un texto cuyos preceptos no guardan la menor conexión ni siquiera mediata o indirecta y que, a causa de la contemplación de tales previsiones puntuales, parece responder más que otra cosa a la necesidad de aprovechar para introducir modificaciones puntuales a los textos legales de cabecera en cada sector concernido. En el supuesto que nos ocupa, si la finalidad de la PL ya es de por sí bastante amplia, en tanto que se dirige a la adopción de un amplísimo conjunto diversas medidas con vistas a garantizar la estabilidad de las cuentas públicas y, por tanto, enderezadas a reducir los gastos y a fortalecer los ingresos, a dicho objeto ha de contraerse su articulado. Sin que haya lugar para la inclusión en la PL de otros preceptos, por las razones antes indicadas. En su caso, y a lo sumo, tales preceptos podrían agregarse a través de las correspondientes disposiciones adicionales.

II

Competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias sobre las materias que constituyen el objeto del PL.

6. 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. Sin perjuicio de las observaciones que, en su caso, puedan realizarse sobre determinados preceptos, hay que indicar que el proyecto de ley 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, en el artículo 30, apartados 2, 15 y 28, así como en el artículo 32, apartados 4, 6 y 11, del Estatuto de Autonomía.

Por lo que se refiere a las medidas fiscales, 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.

Así, respecto a los tributos propios, cuyo establecimiento se contempla a partir del artículo 133.2 de la Constitución, en la Ley Orgánica de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, modificada por la Ley Orgánica 3/2009 (LOFCA), tal competencia se deduce de los artículos 49, 51 y 62.1 del Estatuto de Autonomía.

En cuanto a los impuestos del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, previstos y regulados en la legislación que lo establece y ordena, ante todo en la Ley 20/2001, de modificación de sus aspectos fiscales, la competencia se prevé en el artículo 32.14 del Estatuto, 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 artículo 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 régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Canarias.

III

Observaciones al articulado del Proyecto de Ley.

LIBRO I

Medidas administrativas

Título I

Organización administrativa

(Arts. 1-13)

Artículo 1 y disposición transitoria segunda. Extinción de la Agencia canaria de desarrollo sostenible y cambio climático.

Se extingue la Agencia creada por la Ley 3/2009, de 24 de abril, pero no se establece ninguna disposición derogatoria de la citada ley, que, por seguridad jurídica, debería derogar, entre otros, los artículos 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12 y 13.

Finalmente, el contenido del artículo 1 debería contemplar, junto con las competencias, la finalidad y funciones de la citada Agencia canaria.

Artículo 2. Modificación de la Ley 4/1986, de 25 de junio, de Entidades Canarias en el Exterior y del Consejo Canario de Entidades en el Exterior.

El artículo 2 del PL deja sin contenido el Título II de la citada Ley 4/ 1986 y suprime el Consejo Canario de Entidades en el Exterior.

La actuación del citado Consejo, órgano deliberante y consultivo, se contempla además en el Título I (art. 7), que exige que sea oído, cuando la Comunidad Autónoma celebre convenios con las entidades reconocidas.

El principio de seguridad jurídica exige que cuando se deje sin efecto parte de un texto legal, no queden disposiciones aisladas contradictorias con la supresión que se pretende realizar, como ocurre además del citado art. 7, con las disposiciones transitorias 1 y 2 de la citada ley, que deberían, por ello, derogarse.

Artículo 6. Modificación de la Ley 1/1994, de 13 de enero, sobre creación del Instituto Canario de la Mujer.

El apartado tres modifica el artículo 6 de la Ley 1/1994, de 13 de enero, aumentando de cinco a seis las personas representantes de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma. Y si bien se suprime la Comisión para la igualdad de la mujer, en su lugar, se crea el Consejo canario de igualdad de género como órgano de consulta del Instituto Canario de Igualdad, disponiendo que su composición, organización y funcionamiento se determinen reglamentaria-mente.

En suma, la Comisión de igualdad de la mujer se sustituye por el Consejo canario de igualdad de género y se añade un art. 9 bis referido al Observatorio de la igualdad de género y la Comisión de coordinación de las políticas autonómicas y locales para la igualdad de género. La propuesta de modificación no responde a criterios o medidas tendentes a la reducción del gasto público o a cuestiones derivadas de la crisis económica o de estabilidad presupuestaria ni a la racionalización y distribución de efectivos que se mencionan en el PL para justificar el cambio jurídico normativo y la urgencia con la que se pretende la modificación de la citada ley.

Título II

Gestión de personal

(Arts. 14-30)

Artículo 14. Racionalización y distribución de efectivos.

El contenido del precepto debería formar parte de la Ley 2/1987, de 30 de marzo, de la Función Pública Canaria, dado el tenor del mismo, que desarrolla el Estatuto Básico del Empleado Público (Ley 7/2007, de 12 de abril, EBEP). El art. 78.3, EBEP, establece que "las Leyes de la Función Pública que se dicten en desarrollo del presente Estatuto podrán establecer otros procedimientos de provisión en los supuestos de movilidad a que se refiere el art. 81.2".

Así mismo, parece adecuado que en el precepto se haga constar que las medidas de racionalización y distribución de efectivos darán lugar a la modificación de las correspondientes Relaciones de Puestos de Trabajo (arts. 15 y siguientes de la Ley 2/1987).

Artículo 15. Modificación de la Ley 2/1987, de 30 de marzo, de la Función Pública Canaria.

Apartado 1.

Se establece que podrá solicitarse la prolongación en el servicio activo con el máximo previsto en la legislación básica, debiendo resolverse en el plazo de tres meses y, transcurrido el mismo sin haberse dictado y notificado ninguna resolución, el interesado podrá entender desestimada por silencio administrativo su solicitud.

El establecimiento de los efectos desestimatorios o negativos del silencio administrativo en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado requiere, de conformidad con lo establecido en el artículo 43.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC) su previsión en una norma con rango de ley por razones imperiosas de interés general. Por tanto, el silencio desestimatorio sólo puede fijarse por norma de rango legal, como es el caso, y, además, ésta ha de justificar la adopción de tal medida en una razón imperiosa de interés general, como las establecidas por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, entre las que se citan el orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio financiero del régimen de seguridad social, la protección de los derechos, la seguridad y la salud de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores.

Por otro lado, es cuestionable la limitación temporal prevista para la prolongación en el servicio activo de un año, como máximo, renovable anualmente hasta alcanzar el tope de 70 años previstos en la legislación básica. Así, ésta prevé que sea el interesado quien decida el tiempo de prolongación, solicitando en parte o por completo la misma, sin que la Administración aun pudiendo denegar, expresa y motivadamente, la solicitud, pueda limitarla o determinarla a voluntad, ni tampoco el legislador autonómico de Función Pública, pues no puede entenderse que lo permita la habilitación de la norma básica para establecer los términos del ejercicio de este derecho.

Finalmente, en lo referente al punto 3 del art. 36 de la Ley de la Función Pública proyectado ha de advertirse no sólo la improcedencia relativa a la previsión de silencio negativo en la forma en que se hace, no aduciéndose razones, imperiosas por demás, de interés general al efecto, sino que se trata de un derecho del funcionario para completar la cotización con la prolongación necesaria para ello, reconocido en la legislación básica y, por tanto, en la autonómica. En consecuencia, no procede

que, en estas circunstancias y respecto a los principios de la Administración y de la Función Pública, el silencio pueda ser negativo.

Apartado 3.

1. Respecto al artículo 49, no se recoge la reducción de jornada prevista en el artículo 48.1.i) del EBEP, que se refiere al cuidado de un familiar de primer grado.

2. Tampoco se regula el permiso establecido en la nueva letra e) del artículo 49 del EBEP, añadida por la disposición final vigésimo-tercera de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011, que se refiere al permiso por cuidado de hijo menor afectado de cáncer u otra enfermedad grave.

Artículo 17. Modificación de la Ley 12/2011, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2012.

Son varias las cuestiones que pueden plantearse en relación con este artículo.

En primer lugar, el apartado uno del PL establece que a partir de la entrada en vigor de la presente ley quedan modificados los preceptos de la Ley 12 /2011, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2012, que se opondrán al contenido de los siguientes apartados y específicamente los artículos que menciona y que se refieren a las siguientes materias: financiación de las universidades canarias y autorización de costes de personal (art. 28); retribuciones del personal al servicio del sector público de la Comunidad Autónoma (art. 32); personal del sector público de la Comunidad Autónoma sometido a régimen administrativo y estatutario (art. 33); personal laboral del sector público de la Comunidad Autónoma (art. 34); retribuciones de los funcionarios de la Comunidad Autónoma (art. 35); retribuciones de los funcionarios de los cuerpos al servicio de la Administración de Justicia (art. 36); retribuciones del personal funcionario del Cuerpo General de la Policía Canaria (art. 37); retribuciones de los miembros del Gobierno, de los altos cargos y de otro personal directivo (art. 38). Para una mayor claridad podría hacerse referencia a la materia a que afecta cada artículo.

En el apartado dos se dispone que las retribuciones complementarias del personal que enumera, que se devenguen en el segundo semestre de 2012, experimentarán una reducción en una cuantía equivalente al cinco por ciento de las retribuciones íntegras calculadas en términos anuales y con referencia a las vigentes a 1 de enero de 2012. La reducción se opera sobre las retribuciones

complementarias, que según el art. 24 EBEP se establecerán por las correspondientes leyes de cada Administración Pública.

La cuantía del 5 por ciento de reducción se calcula sobre el importe íntegro de la retribución anual, con referencia al 1 de enero de 2012. Al disponer que la reducción afecta a las retribuciones complementarias devengadas en el segundo semestre, si la norma se aprobara después del 1 de julio de 2012, habría una contradicción con el apartado primero al establecer que será a partir de la entrada en vigor de la norma cuando queden modificados los preceptos de la Ley 12/2011, que regulan las retribuciones, y supondría la retroactividad de la norma, afectando a derechos consolidados.

2. En relación con la posibilidad de reducción de las retribuciones de los empleados públicos se han planteado dudas sobre la infracción de preceptos constitucionales. El Pleno del Tribunal Constitucional se ha pronunciado, en diversos Autos (Auto 184/2011, de 20 de diciembre de 2011; Auto 179/2011, de 13 de diciembre de 2011, entre otros), sobre cuestiones de inconstitucionalidad respecto de los artículos 14 y 33 CE, promovidas en relación con el Real Decreto-Ley 8/2010, en el que también se procedió a la reducción de las retribuciones de los empleados públicos.

La base para el cálculo de la reducción aplicable a los complementos (que son del puesto de trabajo) puede suponer un tratamiento desigual: el sumando "antigüedad" es distinto para cada empleado público, lo que comportará resultados distintos de la aplicación del 5% a una base de características subjetivas.

Así, el Auto 184/2011, de 20 de diciembre, del Pleno del Tribunal Constitucional, relativo a la cuestión de inconstitucionalidad promovida por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 3 de Las Palmas de Gran Canaria, sobre el Real Decreto-Ley 8/2010, de 20 de mayo, considera, por remisión a lo ya decidido en el ATC 179/2011, de 13 de septiembre, que "procede descartar la duda de constitucionalidad planteada en cuanto a la pretendida vulneración del art. 33 CE en cuanto que el Real Decreto-Ley 8/2010 recortaría derechos económicos adquiridos de los funcionarios públicos reconocidos para toda la anualidad presupuestaria por la Ley 26/2009, de Presupuestos Generales del Estado para 2010. En efecto, como se señala en el ATC 179/2011, FJ 7 c), tal argumento carece de fundamento, por cuanto la reducción de retribuciones impuesta por el art. 1 del Real Decreto-Ley 8/2010, de 20 de mayo, mediante la modificación de los arts. 22, 24 y 28 de la Ley 26/2009, de Presupuestos Generales del Estado para 2010, lo es con efectos de 1 de junio de 2010

respecto a las retribuciones vigentes a 31 de mayo de 2010, es decir, afecta a derechos económicos aún no devengados por corresponder a mensualidades en las que aún no se ha prestado el servicio público y, en consecuencia, no se encuentran incorporados al patrimonio del funcionario, por lo que no cabe hablar de derechos adquiridos de los que los funcionarios hayan sido privados sin indemnización (art. 33.3 CE), ni de una regulación que afecta retroactivamente a derechos ya nacidos. Y con respecto a la pretendida afectación a un derecho adquirido de los funcionarios y empleados públicos, conviene recordar al respecto que, como se advierte en la STC 99/1987, de 11 de junio, FJ 6 a), resulta inapropiado el intento de aplicar la controvertida teoría de los derechos adquiridos en el ámbito estatutario, toda vez que 'en el campo de la relación funcional, el funcionario adquiere y tiene derechos subjetivos que la ley ha de respetar (...). Pero una cosa es o son esos derechos y otra la pretensión de que aparezcan como inmodificables en su contenido concreto. El funcionario que ingresa al servicio de la Administración pública se coloca en una situación jurídica objetiva, definida legal y reglamentariamente y, por ello, modificable por uno u otro instrumento normativo de acuerdo con los principios de reserva de ley y de legalidad, sin que, consecuentemente, pueda exigir que la situación estatutaria quede congelada en los términos en que se hallaba regulada al tiempo de su ingreso (...), porque ello se integra en las determinaciones unilaterales lícitas del legislador, al margen de la voluntad de quien entra al servicio de la Administración, quien, al hacerlo, acepta el régimen que configura la relación estatutaria funcional (art. 103.3 CE)'".

Por otra parte, el Auto del Pleno del Tribunal Constitucional, número 179/2011, de 13 de diciembre, señala que "los preceptos legales cuestionados, en la redacción que les ha dado el art. 1 del Real Decreto-Ley 8/2010, no suponen una 'afectación', en el sentido constitucional del término, del derecho a la igualdad ante la ley (art. 14 CE), por cuanto no regulan el régimen general de este derecho ni contradicen el contenido esencial del mismo tal como ha sido precisado por nuestra reiterada doctrina al respecto" (entre otras muchas, SSTC 49/1982, de 14 de julio, FJ 2; 212/1993, de 28 de junio, FJ 6; 80/1994, de 13 de marzo, FJ 5; 181/2000, de 29 de junio, FJ 10; 200/2001, de 4 de octubre, FJ 5; y 125/2003, de 19 de junio, FJ 4), pues las situaciones subjetivas que quieren traerse a colación no son efectivamente homogéneas o equiparables, toda vez que, como bien señala el Fiscal General del Estado, el diferente trato retributivo se establece (como se indica en el propio Auto de planteamiento de la cuestión), en función del distinto vínculo entre los empleados

públicos y la Administración (funcionarios y personal laboral) o en función de los diferentes grupos o categorías en que se clasifican los funcionarios, así como en el régimen de progresividad que demanda la mayor o menor capacidad económica de los afectados.

3. Así mismo, con referencia a las previsiones de la norma analizada de suspender, durante el segundo semestre de 2012, la aplicación de pactos, acuerdos o artículos del convenio colectivo del personal afectado, sería más adecuada la existencia de un acuerdo previo entre la empresa y los representantes de los trabajado-res para la modificación de las condiciones pactadas en negociación colectiva, pues lo contrario podría vulnerar el art. 37 de la CE. Es cierto que la posición jurisprudencial establecida al respecto considera que del art. 37.1 CE no emana ni deriva la supuesta intangibilidad o inalterabilidad del convenio colectivo frente a la norma legal, incluso aunque se trate de una norma sobrevenida (STC 210/1990, de 20 de diciembre FF JJ 2 y 3), insistiendo el Tribunal, en el contexto de esta declaración, en que, en virtud del principio de jerarquía normativa, es el convenio colectivo el que debe respetar y someterse no sólo a la ley formal, sino, más genéricamente, a las normas de mayor rango jerárquico y no al contrario (en el mismo sentido SSTC 177/1988, de 10 de octubre, F J 4; 92/1994, de 21 de marzo; Sentencia núm. 332/2012 de 17 abril del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Social, Sección 1ª y otras).

4. En el apartado 3, en lo relativo a la “percepción del complemento retributivo canario previsto en el anexo 2 A) de la presente ley”, debe aclararse que el anexo es de la Ley 12/2011, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2012. En el mismo sentido, para evitar confusiones, en el apartado siete, debe especificarse que se suprimen los párrafos a) y d) del apartado 32 del artículo 49 de la citada Ley 12/2011, de Presupuestos.

En cualquier caso, la alteración de las condiciones esenciales de la relación de servicios en detrimento del empleado público que los presta y en beneficio de la Administración Pública sin justificación alguna puede generar un enriquecimiento sin causa.

Artículo 18. Funcionarios de otras Administraciones Públicas.

La prohibición de participar los funcionarios de otras Administraciones Públicas en los procedimientos de provisión de concurso de méritos o de libre designación, que sean convocados durante los ejercicios 2012 y 2013 por la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias, no se ajusta a la normativa básica reguladora de

la función pública, en concreto al art. 17.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, que tiene carácter básico (art. 1.3).

Tanto el Tribunal Supremo en su Sentencia de 12 de mayo de 1994, como el Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, en Sentencia de 12 de noviembre de 2001, consideran que los funcionarios de otras Administraciones tienen la posibilidad de acceder a puestos de trabajo de la Administración de la Comunidad Autónoma, en tanto en cuanto las relaciones de puestos de trabajo de la función pública contengan expresa previsión al respecto, sin que tal posibilidad pueda ser desplazada por normativa autonómica que impida la movilidad entre Administraciones, siempre que así lo establezcan las relaciones de puestos de trabajo.

Por tanto, si los puestos convocados están abiertos, en la correspondiente RPT, al desempeño por funcionarios de otras Administraciones, no puede limitarse, ni suspenderse la participación de los mismos en los concursos que se convoquen sin modificar previamente los puestos de trabajo.

Artículo 19. Retribuciones del personal informático.

La redacción del artículo debe ser mejorada. En el párrafo segundo se establece que durante el segundo semestre de 2012 se iniciará un proceso de negociación con las organizaciones sindicales para establecer una estructura "administrativa" y retributiva homogénea al personal informático funcionario. Dado el vínculo laboral de este personal ha de tenerse en cuenta la dificultad de establecer una "estructura administrativa".

Del contenido del precepto parece deducirse que la negociación debe estar terminada antes del final del ejercicio de 2012, para proceder a la homogeneización retributiva desde el 1 de enero de 2013 ["a partir del 2013 (se efectuará) una reducción del veinticinco por ciento de la diferencia retributiva que el personal laboral informático percibe por las retribuciones complementarias (...) en lugar de las que queden determinadas, en el marco de la negociación colectiva como homogéneas al personal funcionario informático, tomando como referencia la cuantía de las citadas retribuciones a 1 de enero de 2013"].

Según el TS, en Sentencia de 29 de mayo de 1995 (RJ/1995/6152, Fundamento Jurídico Cuarto), que "(...) aunque no puede incluirse entre los derechos adquiridos el mantenimiento de una determinada estructura de las retribuciones, sin embargo sí merece aquella calificación el montante consolidado de las mismas, al que

normalmente suele atenderse, en caso de que el nuevo régimen lo disminuya, mediante la técnica de los complementos personales y transitorios, absorbibles por futuros aumentos [Sentencias de 17 de febrero y 11 de julio de 1988 (RJ 1988/1425 y RJ 1988/5572)]”.

Artículo 22.4. Complemento a la prestación económica de incapacidad temporal.

En este apartado se prevé desestimada la solicitud por silencio administrativo.

Como ya se expuso anteriormente, en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, el establecimiento de los efectos desestimatorios o negativos del silencio administrativo requiere, de conformidad con lo establecido en el artículo 43.2. de la Ley 30/1992, LRJAP-PAC, su previsión por norma de rango legal, como es el caso, y, además, ésta ha de justificar la adopción de tal medida en una razón imperiosa de interés general, como las establecidas por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, entre las que se citan, como atinentes al presente supuesto, la salud pública, la protección de los derechos, la seguridad y la salud de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores.

Artículo 23. Inspección médica del personal del sector público.

En el art. 23.1 del PL se atribuyen a la inspección médica adscrita a la consejería competente en materia de función pública e inspección de los servicios las funciones de la inspección médica del personal docente no universitario, así como fijación de los criterios generales y la coordinación con la inspección médica del Servicio Canario de la Salud, estableciendo en el apartado 2 del citado artículo que el adecuado ejercicio de las funciones de verificación, control, confirmación y extinción de la incapacidad temporal del personal al servicio de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma, se realizará de forma colegiada por las inspecciones médicas adscritas a la consejería competente en materia de función pública e inspección de los servicios y al Servicio Canario de la Salud.

En el Dictamen 1/2002 de este Consejo Consultivo, solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el Anteproyecto de Ley de establecimiento de normas tributarias y de medidas en materia de organización administrativa, de gestión, relativas al personal de la Comunidad Autónoma de Canarias y de carácter sancionador, luego Ley 2/2002, de 17 de marzo, se consideró respecto a la cuestión de las facultades de los médicos dependientes de la Inspección General de Servicios, lo siguiente:

“El reconocimiento de la contingencia por incapacidad temporal se realiza a través de los partes de baja, de confirmación o de alta, exclusivamente, por los facultativos de los servicios sanitarios. El “conocimiento” de la contingencia no debe, por ello, atribuirse a otros facultativos como los dependientes de la Inspección General de Servicios, sino que, en su caso, tan sólo en el ejercicio de sus atribuciones les correspondería a éstos la verificación o control de la concurrencia de los presupuestos y requisitos legales precisos para su reconocimiento, confirmación o extinción, pero no el conocimiento, duración y extinción de esta contingencia (Decretos 116/2001, de 14 de mayo y 163/2001, de 30 de julio; RD 675/1997, de 18 de abril; 1117/1998, de 5 de junio y Orden 21-03-1974).

Razones de seguridad jurídica y de observancia de la normativa básica de regulación de la materia concernida, justifican, en consecuencia, dejar suficientemente clarificado que la atribución competencial que se pretende otorgar a los médicos adscritos a la Unidad de Inspección Médica de la Inspección General de Servicios, respecto del control de la incapacidad temporal del personal al servicio de la Comunidad Autónoma de Canarias, por la vía preconfigurada en el anteproyecto, no desplaza la competencia que corresponde en exclusiva a los facultativos de los servicios sanitarios del Servicio Público de Salud, para la expedición de los correspondientes partes de baja, confirmación y de alta de incapacidad temporal”, sin perjuicio de la necesaria coordinación con los servicios de la unidad médica de la Inspección General de Servicios.

Artículo 24. Suspensión y régimen excepcional de la prolongación de la permanencia en el servicio activo durante 2012 y 2013.

En relación con la prolongación de la permanencia en el servicio activo, la posición del Tribunal Supremo, en diversas sentencias, entre otras en la de 20 diciembre 2011, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª, es la de que la prolongación del servicio, prevista en el art. 67.3º del EBEP, es un derecho subjetivo condicionado a que las necesidades organizativas de la Administración hagan posible su ejercicio; pero recae sobre dicha Administración la carga de justificar esas necesidades organizativas que deben determinar la concesión o denegación individual de la prolongación, debiendo ser las necesidades, que se citen como fundamento de la decisión, ajustadas a la realidad y que se pruebe su existencia.

Por lo tanto, la suspensión "general", durante los ejercicios 2012 y 2013, del derecho a solicitar la prolongación de la permanencia en el servicio activo, por razones de contención de los gastos del personal, no se considera conforme con la normativa básica (art. 67.3 EBEP), que otorga a todos los funcionarios la posibilidad de ejercer ese derecho subjetivo, en los términos que se establezcan en las Leyes de Función Pública.

En cuanto al apartado 2, referido a la declaración de jubilación forzosa, en el plazo de tres meses desde la entrada en vigor de la Ley, de los funcionarios que se encuentren ya en la situación de prolongación de la permanencia en el servicio activo, tal actuación supone alterar una situación jurídica consolidada. Al respecto, el Tribunal Constitucional en su Sentencia 97/1990, de 24 de mayo, entre otras, considera que, según reiterada doctrina de este Tribunal respecto a la interpretación de del art. 9.3 CE, "la prohibición constitucional de retroactividad sólo es aplicable a los derechos consolidados, asumidos e integrados en el patrimonio del sujeto y no a los pendientes, a los futuros, condicionados, ni a las expectativas".

En este supuesto, los funcionarios, a los que se les jubila forzosamente, están en el ejercicio del derecho que les reconoce la norma básica del art. 67.3 EBEP, después de haber optado y serle concedido por la Administración. Por ello, la prohibición de retroactividad de las disposiciones, establecida en el art. 9.3 CE, es aplicable al caso, al tratarse, precisamente, de derechos consolidados, asumidos e integrados en el patrimonio del sujeto.

Artículo 27.2. Complementos retributivos del personal del sector público estimativo.

Erróneamente, el apartado 2 se numera como 21.

La incapacidad temporal del personal laboral no tiene naturaleza de complemento retributivo, como se intitula el precepto.

Artículo 28. Trabajo a turnos del personal del sector público estimativo.

Las relaciones de trabajo deberían regularse por las normas laborales y las previsiones contenidas en los pactos y acuerdos entre empresa y representantes de los trabajadores.

Título III

Fondo Canario de Financiación Municipal

(Arts. 31 y 32)

Artículo 31. Modificaciones de la Ley 3/1999, de 4 de febrero del Fondo Canario de Financiación Municipal, LFCFM.

Este precepto da nueva redacción al art. 1.2 LFCFM. Establece que la cuantía del Fondo no será inferior a la acordada por el Gobierno para el año 2012. No se puede entender que vincula al legislador presupuestario del futuro, porque la Ley de Presupuestos puede modificar esta limitación, que dependerá en todo caso de la correspondiente recaudación.

Gestión de Juegos y Apuestas

Artículo 33. Modificaciones de la Ley 8/2010, de 15 de julio, de los Juegos y Apuestas, LJA.

El artículo 7.9 considera desestimadas por silencio administrativo aquellas solicitudes de autorización cuando haya transcurrido el plazo de tres meses. Pues bien, en este caso no se considera justificada la concurrencia de razones imperiosas de interés general a que alude el artículo 43.2 de la Ley 30/1992, básica.

Vivienda

Artículo 35. Modificación de la Ley 2/2003, de 30 de enero, de Vivienda de Canarias (LV).

El art. 35.1 PL modifica el art. 47.1 LV en el sentido de suprimir la exigencia de que la adjudicación de viviendas se realice de acuerdo con los principios de justicia, equidad y solidaridad para sustituirla por la de que se realice conforme a los principios de concurrencia, publicidad y transparencia propios de la contratación administrativa.

También modifica el art. 47.2 LV para remitir la regulación del procedimiento al reglamento y establecer como procedimiento preferente para tal adjudicación el sorteo.

Según el art. 42 LV viviendas de promoción pública son las de titularidad públicas promovidas por las Administraciones y entes públicos dependientes de ellas. Son, por consiguiente, viviendas de propiedad pública y financiadas con recursos públicos, como confirma el art. 44 LV.

Según el art. 31.2 de la Constitución el gasto público ha de realizar una asignación equitativa de los recursos públicos, con criterios de eficiencia y economía. Este precepto impone que las viviendas financiadas con recursos públicos se adjudiquen con criterios de igualdad. Ésta ha de valorarse teniendo en cuenta el régimen jurídico sustantivo del ámbito de relaciones en que se proyecte (STC 209/1988, de 10 de noviembre, FJ 4) que en este caso consiste en el régimen que establece la LV.

El art. 2 LV establece como principio de la intervención en materia de vivienda promover y fomentar el acceso de los ciudadanos a una vivienda, especialmente de aquellos que disponen de menos recursos.

El art. 37 LV, entre los requisitos de acceso a las viviendas protegidas, categoría que comprende a las de promoción pública, incluye el de capacidad económica.

El art. 43 LV establece que los objetivos de la promoción pública, son entre otros, a) facilitar el acceso a una vivienda a aquellos sectores de la población que tengan dificultades o estén imposibilitados para acceder al mercado inmobiliario y b) erradicar el chabolismo y la infravivienda.

El art. 46.1 LV dispone que sólo pueden ser beneficiarios de viviendas de promoción pública las personas físicas, siempre que sus ingresos familiares ponderados no superen la cuantía que se establezca, no sean propietarios ni ostente derecho real sobre ninguna otra vivienda, y cumplan los demás requisitos legales.

De este régimen jurídico sustantivo resulta patente que el régimen de las viviendas de promoción pública está dirigido a garantizar el acceso a una vivienda a las familias más necesitadas. De ahí que las adjudicaciones de estas viviendas se deban realizar conforme a criterios que permitan discernir cuáles de entre los solicitantes se encuentran en mayor situación de necesidad en comparación con los demás. La adjudicación mediante un sorteo permite que se adjudiquen viviendas a solicitantes en mejor posición económica y social que otros solicitantes. Adjudicar las viviendas al azar entre los solicitantes permite que un solicitante cuya unidad familiar carece de ingresos patrimonio y alojamiento no se le adjudique una vivienda y en cambio la obtenga otro con una familia menos numerosa, con más ingresos y patrimonio. Esto no es una asignación equitativa de los recursos públicos, por lo cual el art. 35.1 PL, en el extremo en que modifica el art. 47.2 LV para establecer como criterio preferente de adjudicación el sorteo no se ajusta plenamente al art. 31.2 de la Constitución, con la definición constitucional del Estado como un Estado Social y los criterios y objetivos específicos de la propia LV. Esta definición en relación con el

art. 9.2 de la Constitución comporta un mandato a los poderes públicos para que, entre otras obligaciones, establezcan servicios públicos y realicen actuaciones que permitan que aquellos ciudadanos que estén en peor situación económica y social se encuentren en condiciones reales y efectivas de disfrutar los derechos constitucionales, entre los que figura el derecho a una vivienda digna. Esto impone que necesariamente las viviendas públicas se adjudiquen conforme a criterios que permitan el acceso a una vivienda a aquellos de entre los solicitantes que se encuentren en una situación mayor de necesidad en comparación con el resto.

La adjudicación por sorteo de viviendas de promoción pública, se puede aceptar así mismo para dirimir empates entre solicitantes que se encuentren en la misma situación de necesidad. Sin modificar los arts. 2, 37 y 43 LV que establecen que las viviendas de promoción pública se han de adjudicar a quienes se encuentren en mayor situación de necesidad de vivienda, el legislador no puede introducir el sorteo como criterio de adjudicación de las viviendas.

De otra parte, el art. 35 PL modifica el art. 47.2 LV para suprimir la exigencia de que en la adjudicación de las viviendas de promoción pública se tengan en cuenta los siguientes aspectos de la unidad familiar del solicitante: a) Composición. b) Recursos económicos, incluyendo renta familiar y su patrimonio. c) Régimen de uso y condiciones de habitabilidad de los alojamientos que ocupe. d) Hacinamiento. e) Familias en situación de riesgo. Como se ve, estos son criterios materiales para determinar quiénes se encuentran en una situación de mayor necesidad de vivienda. Pues bien, el art. 35 PL sustituye esos criterios materiales por criterios formales, por criterios relativos al procedimiento que se encuentran recogidos en el art. 48.2 LV que establece que el procedimiento de adjudicación se ajustará a los principios de objetividad, publicidad, concurrencia, transparencia e igualdad. El art. 35 PL da esta redacción al primer inciso del art. 47.1 LV: "*La adjudicación de viviendas se realizará de acuerdo con los principios de concurrencia, publicidad y transparencia (...)*"; pero no proporciona criterios materiales que permitan que las viviendas se adjudiquen a las familias más necesitadas.

El apartado 2 del artículo 35 PL añade una nueva Disposición Adicional Decimoquinta, relativa a la regularización de los ocupantes de viviendas de promoción pública carentes de título para ello. Sin detrimento de esta innovación legislativa habrá de asegurarse que la titularidad sobre la vivienda en cuestión sigue siendo pública y que ningún tercero ostenta derecho preferente sobre la misma, ya

como propietario, como arrendatario o en otro concepto. Por ello, la Disposición Adicional habrá de referirse a esta exigencia de verificación previa.

Parejas de hecho

Artículo 36. Modificación de la Ley 5/2003, de 6 de marzo, para la regulación de las parejas de hecho.

El art. 36 PL modifica varios artículos de esta Ley.

Se da nueva redacción al artículo 5, al que se añade un apartado 3, que autoriza a la Comunidad Autónoma de Canarias a ceder a otras Administraciones con competencia en la materia, datos relativos al nombre, apellidos, tipo y número del documento de identidad de los miembros de la pareja de hecho, a fin de evitar la doble imposición. Esta disposición supone atribuir soporte legal al ordenamiento jurídico autonómico canario para celebrar convenios de colaboración con las Comunidades Autónomas para el intercambio de información sobre parejas de hecho, como el reciente-mente suscrito en Santander por la Comunidad Autónoma de Canarias el 21 de marzo de 2011. En relación con tal materia y Convenio, este Consejo emitió su Dictamen 208/2012, que formuló ciertas advertencias sobre la problemática que pueden plantear las cesiones de información en relación con los principios de la protección de datos de carácter personal.

Otras medidas

Artículo 37. Competencias sancionadoras en materia de seguridad ciudadana.

El propio artículo 36, se refiere al título en base al cual la Comunidad Autónoma de Canarias podrá ejercer facultades sancionadoras en materia de seguridad ciudadana, que según se señala procede de la Disposición Adicional de la Ley 1/1992, de 21 de febrero, de protección de la seguridad ciudadana. Tal competencia resulta ejercitable en el marco del artículo 34 del Estatuto de Autonomía, que como ya señaló nuestro Dictamen 84/2001, de 19 de julio, *"hay que admitir que las competencias de seguridad ciudadana que ha asumido en virtud de lo dispuesto en el art. 34.1 EAC se constriñen exactamente, y sin que quepa interpretación extensiva alguna, a lo que dice de forma expresa, aunque por relación al art. 148.1.22ª CE: la vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones y la coordinación y demás facultades en relación con las policías locales en los (estrictos) términos que establezca la LOFCS"* (V.6).

LIBRO II

Medidas fiscales - Tributos propios

En todo caso y a los efectos oportunos, se observa, con carácter general, que es Doctrina constante de este Organismo que el legislador estatal o, en su caso, el autonómico ha de respetar, esencialmente y en relación con lo dispuesto en el art. 46 del Estatuto de Autonomía, una imposición indirecta con presión fiscal menor en Canarias que la correspondiente estatal, sobre todo, como es obvio, respecto a los impuestos específicos que se integran en el REF, pero también a los impuestos que se establezcan con este carácter, en cuanto afecten a la libertad comercial o las franquicias sobre el consumo.

El contenido de este título se ajusta más al ámbito de las denominadas medidas tributarias.

Artículo 40. Modificación de la Ley 1/2011, de 21 de enero de impuesto sobre las labores del tabaco y otras medidas tributarias (...).

No suscita otras consideraciones que las que indirectamente resultan de las que a continuación se formulan respecto del art. 41 y que conciernen a la Ley 1/2011.

Artículo 41. Modificación de la Ley 5/1986, de 28 de julio, impuesto especial de la CAC sobre combustible derivados del petróleo.

En su apartado primero modifica el ámbito territorial del impuesto. La inclusión dentro del mismo tanto del mar territorial como del espacio aéreo se realiza de acuerdo con el sistema de distribución de competencias. El Tribunal Constitucional ha afirmado reiteradamente en relación a la aplicación interna del Derecho de las Comunidades Europeas, según el cual esa aplicación corresponderá al Estado central o a las Comunidades Autónomas según la distribución interna de competencias, porque la satisfacción de los intereses generales ha de materializarse "*a través de*" y no "*a pesar*" de dicha distribución (SSTC 146/1986, FJ 4; 152/1988, FJ 2; 75/1989, FJ 2 y 103/1989, FJ 2, entre otras muchas). Este mismo criterio es el que aplica el Tribunal Constitucional cuando trata el ejercicio de competencias en el dominio marítimo-terrestre, mar territorial, zona contigua e incluso zona económica exclusiva. El ejercicio de competencias autonómicas sobre los espacios marítimos de jurisdicción española resulta bien de atribuciones estatutarias expresas, bien de la propia naturaleza de la competencia aunque el título autonómico no incluya una referencia expresa a su proyección sobre el mar. Así ha admitido el ejercicio de

competencias autonómicas en espacios marítimos no solamente en materia de pesca (SSTC 158/1986, 56/1989, 147/1991, 44/1992, 57/1992, 68/1992, 149/1992, 184/1996, 147/1998 y 9/2001) marisqueo y acuicultura (SSTC 103/1989, 9/2001, 38/2002), transporte marítimo (STC 40/1998, FJ 45) y salvamento marítimo (STC 40/1998, FJ 51), sino también en materias respecto a las cuales, como se dijo, el enunciado del título competencial autonómico no contiene una expresa referencia a su proyección sobre los espacios marítimos, como en materia de medio ambiente (SSTC 102/1995, 118/1996, 28/1997 y 195/1998) o espacios naturales protegidos (SSTC 32/1994, 102/1995, 195/1998 y 38/2002). Incluso ha admitido que las competencias autonómicas sobre acuicultura y marisqueo, en cuanto no están limitadas estatutariamente a las aguas interiores, pueden ejercerse en el mar territorial, en la plataforma continental y en la zona económica exclusiva (SSTC 103/1989 y 9/2001).

Este ejercicio de competencias autonómicas sobre espacios marítimos no lo impide su carácter de dominio público estatal conforme al art. 132.2. de la Constitución. Este precepto reserva al Estado la determinación de los bienes que lo integran, su definición y su régimen jurídico (SSTC 149/1991, FJ 1, c); y 102/1995, FJ 20); pero la titularidad del dominio público no es en sí misma un criterio de delimitación competencial y, por consiguiente, la naturaleza demanial no aísla a la porción del territorio así caracterizado de su entorno ni la sustrae de las competencias que sobre ese espacio corresponden a otros entes públicos que no ostenten esa titularidad demanial. En otros pronunciamientos más generales, el Tribunal Constitucional ha determinado también que sobre un mismo espacio físico pueden concurrir distintas competencias atribuidas a distintos entes, al considerar las SSTC 227/1988 y 102/1995 que *"los recursos naturales son soportes físicos de una pluralidad de actuaciones públicas y privadas en relación a las cuales la Constitución y los Estatutos de Autonomía han atribuido diversas competencias"* y, como se dice en las SSTC 113/1983, 77/1984, 80/1998, 204/2002 y 46/2007, *"la atribución de una competencia sobre un ámbito físico determinado no impide necesariamente que se ejerzan otras competencias en ese espacio, siendo esa concurrencia posible cuando, incidiendo sobre el mismo espacio físico, las competencias concurrentes tienen distinto objeto jurídico"*.

En el caso concreto de la Comunidad Autónoma de Canarias el hecho de que su territorio, a efectos del ejercicio de sus competencias, comprende tanto la superficie de sus islas como las aguas interiores, el mar territorial, zona contigua, plataforma continental y zona económica exclusiva, resulta no sólo de lo que se acaba de

exponer, sino también del propio Estatuto de Autonomía, cuyo artículo 2 establece que su ámbito territorial comprende el archipiélago canario y cuyo art. 40.1 dispone que *"Todas las competencias contenidas en el presente Estatuto se entienden referidas al ámbito territorial de la Comunidad Autónoma definido en el artículo 2, sin perjuicio de la competencia exclusiva del Estado sobre las aguas de jurisdicción española"*. Un archipiélago significa *"parte del mar poblada de islas"* como expresa el Diccionario de la Real Academia Española. Es decir, según el sentido corriente del término, un archipiélago comprende tanto las islas que lo forman como el mar que las circunda. La definición jurídica del término, tanto en el ordenamiento jurídico interno como internacional, coincide con su uso común, puesto que el art. 46, b) de la Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar, de 10 de diciembre de 1982 (firmada por España el 5 de diciembre de 1984, ratificada por Instrumento de 20 de diciembre de 1996, entrada en vigor para nuestro país el 14 de febrero de 1997; publicación en el BOE de 14 de febrero de 1997) define al archipiélago como *"un grupo de islas, incluidas partes de islas, las aguas que las conectan y otros elementos naturales, que estén tan estrechamente relacionados entre sí que tales islas, aguas y elementos naturales formen una entidad geográfica, económica y política intrínseca o que históricamente hayan sido considerados como tal"*. Que la delimitación estatutaria del territorio de la Comunidad Autónoma comprende también el de las aguas de jurisdicción española del archipiélago lo corrobora el art. 40.1 cuando afirma que a todo ese ámbito se extiende el ejercicio de las competencias autonómicas sin perjuicio de la competencia exclusiva del Estado sobre dichas aguas.

Este último inciso alude a una competencia estatal sobre una materia, las aguas de jurisdicción española; es decir, está reconociendo que el Estado tiene la competencia exclusiva para delimitarlas y definir su régimen jurídico e imponiendo que el ejercicio de las competencias autonómicas sobre esas aguas no puede dificultar ni perjudicar el ejercicio de dicha competencia. El art. 40.1 del Estatuto de Autonomía no dice que las competencias autonómicas no se ejercen sobre esas aguas, al contrario está afirmando expresamente que también se ejercen sobre ellas y que, por ello, su ejercicio no puede perjudicar la competencia exclusiva del Estado para delimitarlas y fijar su régimen jurídico. Si se interpretara, contra la letra de los arts. 2 y 40.1 del Estatuto, que el último inciso está excluyendo el ejercicio de las competencias autonómicas sobre esas aguas, entonces devendrían estériles los preceptos estatutarios que atribuyen expresamente competencias cuyo ejercicio se

proyecta sobre esas aguas (30.5: pesca en aguas interiores, marisqueo y acuicultura; 30.19: transporte marítimo intra-regional; 30.22: puertos de interés regional; 32.16: ordenación del sector pesquero; 33.9: salvamento marítimo; 33.13: puertos de interés general cuya gestión no se reserve el Estado). En otros términos, interpretar el último inciso del 40.1 del Estatuto como prohibición del ejercicio de competencias autonómicas en aguas de jurisdicción española, supondría dejar sin contenido los preceptos estatutarios que atribuyen competencias autonómicas con referencia expresa a dichas aguas. La Ley 44/2010, de 30 de diciembre, de Aguas Canarias, confirma lo expuesto (apartado dos de su único artículo y Disposición Adicional Única).

Ahora bien, como el art. 132.2 de la Constitución atribuye al legislador estatal la definición del mar territorial como bien de dominio público estatal, corresponde al legislador estatal definir su ámbito y extensión (SSTC 227/1988, de 29 de noviembre; 149/1991, de 4 de julio y 102/1995, de 26 de junio). Esto lo corrobora el art. 40.1 del Estatuto de Autonomía que reconoce la competencia exclusiva del Estado sobre las aguas de jurisdicción española que como se explicó significa que al Estado central le corresponde delimitarlos y establecer su régimen jurídico. Por lo tanto, una ley autonómica no puede definir el mar territorial, a los efectos de la exigencia de un impuesto propio, aunque se limite a reproducir la previsión contenida en la normativa estatal, porque esta última puede variar. Esto sólo lo pueden realizar las normas del Estado, ya sean de Derecho interno, o normas paccionadas de Derecho Internacional; por lo que procede remitirse a lo que dicha legislación establezca.

Artículo 42. Impuesto de la CAC sobre el impacto medioambiental causado por los grandes establecimientos comerciales.

Este precepto crea un impuesto (art. 42.1), cuyo hecho imponible es la utilización de las instalaciones y elementos afectos a la actividad y al tráfico desarrollados en los grandes establecimientos comerciales por razón del impacto que pueden ocasionar al territorio al medio ambiente y a las infraestructuras (art. 42.4). Sujeto pasivo es el titular de la correspondiente licencia comercial (42.6). La base imponible es la superficie total el establecimiento comercial (42.7). La cuota tributaria íntegra resulta de aplicar sobre la base imponible la siguiente escala de gravamen igualmente prevista (art. 42.8). Se establecen una deducción hasta un límite del 30 por ciento de la cuota tributaria íntegra. Esta deducción consiste en el 20 por ciento del precio de adquisición o coste de producción de inversiones realizadas durante el período impositivo en bienes o derechos dirigidos a adoptar

medidas preventivas, correctoras o restauradoras de la contaminación del medio ambiente, sin que sea necesaria una relación directa de la inversión con la actividad contaminante generada por el sujeto pasivo. Estas inversiones deben ser adicionales o complementarias de las medidas de protección medioambiental exigidas legalmente (art. 42.9).

El IIMEC se presenta como un tributo de carácter extrafiscal porque persigue la protección del medio ambiente. Su sujeto pasivo es el titular de la licencia comercial del gran establecimiento comercial. Los grandes establecimientos comerciales están sometidos a una Planificación Territorial Especial (Directriz de Ordenación General nº 136 de la Ley 19/2003, de 14 de abril, por las que se aprueban las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias LD) que regulan su implantación teniendo en cuenta su impacto sobre el sistema viario y sobre el tráfico, sobre otras infraestructuras, sobre los servicios públicos, y sobre la contaminación atmosférica y lumínica (art. 54 del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación de la Actividad Comercial y reguladora de la Licencia Comercial, TRLOAC, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2012, de 21 de abril). Esos Planes deben complementar y desarrollar los criterios del art. 43 TRLOAC, pero no pueden contradecirlos (art. 54.1 TRLOAC). El solicitante de la licencia comercial debe presentar un informe de impacto ambiental, cuando sea preceptivo, con las correspondientes medidas preventivas y correctoras de dicho impacto (art. 45.1, b) TRLOAC). En el procedimiento de concesión de la licencia comercial se debe emitir un informe municipal sobre la incidencia urbanística y medio ambiental del proyecto, atendiendo al planeamiento, a la saturación del sistema viario, incremento de los desplazamientos, accesibilidad de los estacionamientos, adecuación de las redes de abastecimiento y saneamiento de aguas y a la legislación de prevención de la contaminación lumínica [art. 46.1, b) TRLOAC]. La licencia comercial la otorga la Administración autonómica atendiendo a los siguientes criterios imperativos: a) la contribución del proyecto al equilibrio interterritorial y medioambiental; b) el impacto sobre el territorio, la red viaria, la accesibilidad al establecimiento, la dotación de aparcamientos; c) las medidas previstas por el solicitante que mejoren el acceso al establecimiento y su articulación con el transporte público y coadyuven a la movilidad en la zona; d) los compromisos de construcción de infraestructuras de conexión, acceso y aparcamiento; e) las medidas previstas por el promotor encaminadas a la sostenibilidad ambiental, las relacionadas con la gestión de residuos, la calidad acústica, la utilización de fuentes de energía renovables, y con el

uso racional de la energía; y f) la generación o mejora de redes de distribución y logística que mejoren el medio ambiente (art. 43.3 TRLOAC).

Como se ve, el ejercicio de la actividad concernida repercute indudablemente sobre el medio ambiente, a cuyo efecto se contemplan requisitos y medidas para minimizar, prevenir y corregir los efectos que pudieran causarse. La vinculación de la exacción prevista con la protección del medio ambiente se deduce, entre otras determinaciones, de la deducción por inversiones del sujeto pasivo en medidas de protección del medio ambiente. Sin embargo, ésta tiene como límite del 30% de la cuota tributaria y además sólo es deducible el 20 % de los gastos de estas inversiones. La vinculación resultaría sin embargo más palmaria si las deducciones resultaran más notorias (así, mediante el estímulo de actuaciones protectoras del medio ambiente no sólo se cumpliría el mandato constitucional del art. 45.1 sino que también se obtendría la tutela preventiva de dicho medio que constituye el objetivo constitucional fundamental: STC 289/2000); de igual modo, si se estableciera una clara afectación de la recaudación del impuesto a actuaciones concretas tendentes a combatir el daño provocado al medio ambiente, como sugiere el dictamen del CES. Es absolutamente necesario evitar la finalidad y naturaleza "primordialmente" (expresión que proviene de la jurisprudencia constitucional: STC 37/1987) fiscal del impuesto que pretende crearse, para evitar cualquier género de duda acerca de la no vulneración de la regla (art. 6.3 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas) que prohíbe, a fin de evitar la doble imposición, que los tributos autonómicos recaigan sobre hechos imponible gravados por los tributos locales: podría entenderse que el hecho imponible ya está gravado por el Impuesto sobre Actividades Económicas (art. 78.1 y 2 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, TRLHL, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de mayo) y cuya cuota tributaria se determina también teniendo en cuenta la superficie de los locales en que se desarrolla la actividad comercial (arts. 84 y base cuarta del art. 85.1 TRLHL), como resalta el CES en su dictamen.

Además, el impuesto se proyecta también sobre el medio ambiente urbano, en tanto que dicho concepto no se contrae estrictamente a la periferia o al medio rústico y las exigencias vinculadas del principio del desarrollo sostenible alcanzan igualmente a los núcleos urbanos. Y al margen asimismo de lo antes expuesto, se precisa extremar la justificación de los supuestos exentos para evitar cualquier atisbo de discriminación; también incrementar los conceptos y deducibles y los límites en las deducciones; y lo mismo en la fijación de la base imponible causa

extrañeza que el único parámetro, sin duda importante, sea el de la dimensión del establecimiento

Artículo 43. Impuesto de la CAC sobre el impacto medioambiental causado por determinadas actividades.

El mismo género de consideraciones suscita el impuesto que regula el art. 43 PL, porque el hecho imponible es la generación de afecciones e impactos visuales y ambientales por la realización de las actividades que allí se definen. Si bien obligado resulta menester aplicar las bases imponibles y el tipo del impuesto al efectivo nivel de impacto ambiental o visual y respetar los parámetros establecidos por jurisprudencia europea sentada a este respecto (Sentencias del Tribunal de Justicia de 18 de septiembre de 2003 y 21 de febrero de 2008, casos Albacom y Telecom, respectivamente).

Artículo 44. Impuesto de la CAC sobre los depósitos de clientes en las entidades de crédito de Canarias.

El hecho imponible de este impuesto es la tenencia por las entidades de crédito en sus sedes y oficinas radicadas en Canarias de fondos de terceros, cualquiera que sea su naturaleza jurídica, que comporten la obligación de restitución. El Impuesto de Sociedades lo que grava es la obtención de beneficio por las entidades de crédito. El Impuesto de Actividades Económicas el ejercicio de actividades empresariales. El hecho imponible del IDCEC es distinto por lo que respeta la prohibición de doble imposición del art. 6.2 y 3 LOFCA.

El principio de capacidad económica del art. 31 de la Constitución impide que el legislador establezca tributos cuya materia u objeto imponible no constituya una manifestación de riqueza real o potencial (STC 193/2004, de 4 de noviembre, F5). Con la exigencia de que la materia u objeto imponible constituya una manifestación de riqueza no pugna que el art. 44.4 PL configure como hecho imponible la tenencia de fondos en depósito, con la obligación de la entidad depositaria de restituirlos, porque se parte de la consideración de que el conjunto de las operaciones pasivas de depósito proporcionan a las entidades de crédito disponibilidades monetarias con las que obtienen ingresos y beneficios al operar con ellas concediendo créditos y realizando inversiones financieras, es decir, generando un aumento de riqueza propia que puede ser objeto de gravamen. No obstante, se comparten en este punto las observaciones formuladas por el informe de los Servicios Jurídicos.

Artículo 46. Tasas, precios públicos y privados.

Sistemáticamente, debería formar parte esta previsión de las modificaciones introducidas por el siguiente precepto en la normativa reguladora de las tasas y precios públicos, en tanto que relativas a la misma materia; para que, en aras del principio constitucional de la seguridad jurídica que ya puede resultar suficientemente resentida por un texto de estas características, no quede la citada previsión aislada y completamente desvinculada del contexto que le resulta propio.

Artículo 47. Modificación del TR de las disposiciones legales vigentes en materia de tasas y precios públicos, aprobado por DL1/1994, de 29 de julio.

Este precepto introduce primero diversos ajustes a las disposiciones generales de la normativa reguladora sobre tasas y precios públicos (arts. 3, 13, 14, 15 y 24 bis). Y después, introduce nuevas tasas por servicios administrativos (art. 25 e) y f); como consecuencia se ajustan también los arts. 28 y 29); se modifica la tasa por la expedición del carnet joven (art. 33 bis) y en consecuencia se crean nuevas tasas por la expedición del carne de alberguista con reconocimiento internacional (art. 33 ter) y de tarjetas de ventajas internacionales de la asociación "international student travel confederation" (art. 33 quater); se incorporan tasas por los servicios prestados en los registros de asociaciones, fundaciones, colegios profesionales y consejo de colegios (art. 38 a 41: en realidad, se recuperan, porque están previstas tanto en la Ley 10/1999 como en la Ley 4/2003 se suprimieron en 2004), así como para las inscripciones en el registro de parejas de hecho (art. 42 a 45); se actualizan sendas previsiones sobre la tasa por inserción y publicación en el BOC (art. 48 y 49); son objeto de mejora técnica la tasa por utilización especial del dominio público (art. 54) y la tasa por inscripción en el registro de mediadores de seguros (art. 55); se crea también la tasa por la entrega del cartón del juego del bingo (art. 54 octies); se deroga la tasa de dirección de inspección de obra, en tanto que se solapa con otra prevista con posterioridad sobre el mismo objeto (art. 95 y 96: se suprimen por tanto los antiguos arts. 73 a 76, que por lo demás ya entraban en colisión con los arts. 95 a 98); se modifican las tarifas por las enseñanzas en el conservatorio de música (art. 90 bis); se crean las tasas por expedición de duplicado (art. 90 quater: de un título académico) y por la realización de las pruebas para la obtención directa del título de bachiller (art. 90 quinquies); se reformulan de forma sustancial las tasas por servicios portuarios (art. 115 bis); y se crean las tasas por solicitud de etiqueta ecológica de la Unión Europea (art. 131 bis), por homologación de acciones formativas en la Academia de Seguridad (arts. 167 a 170), por la prestación de servicios de rescate y

salvamento (art. 171 a 175), por la solicitud de evaluación ante la Agencia Canaria de Observación y Evaluación Educativa (arts. 176 a 179), por determinadas actuaciones ante la Administración Tributaria Canaria (arts. 180 a 184), por la expedición de los certificados de profesionalidad y acreditación de unidades de competencia (art. 185 a 189), en materia de administración de justicia (arts. 190 a 195), por la inscripción en el registro de mediadores (art. 196 a 201); por la realización de las actividades en el Tribunal administrativo de contratos públicos (arts. 202 a 206), por la inscripción en el registro de entidades deportivas de Canarias (arts. 207 a 208), por la utilización de los Salones de actos de la Administración (arts. 211 a 215).

Este conjunto de previsiones puede afirmarse que se atienen a las exigencias legales en la determinación del tributo y de sus elementos esenciales y que guardan, en general, coherencia con el coste del servicio. Sin perjuicio de ello, no todos los ajustes propuestos por la Dirección del Servicio Jurídico se han llevado a efecto, particularmente, en lo que concierne a la definición de los hechos imponibles. Y, por lo demás, a tenor de las innovaciones sustanciales que se registran en el sector, resulta absolutamente perentorio dar cumplimiento, esta vez, al mandato de refundición contenido de las disposiciones adicionales de la PL, este conjunto de previsiones, técnica propicia para aclarar, actualizar y regularizar la normativa de aplicación, en cumplimiento del mandato de refundición. Si ya quedó desatendido en ocasiones anteriores (Ley 1/2011), resulta ahora indispensable. Incluso, el reajuste de los preceptos que se ve obligada la propia PL a realizar en el art. 47. 40, producto de que en los artículos anteriores (arts. 167 a 215) se prescinde por razones obvias de la técnica habitual (*bis, ter, quater, quinquies*, etc.: sencillamente, no hay numeración suficiente, con arreglo a ella) no constituye sino una especie de anticipo de la propia tarea refundidora, que ahora se erige como inaplazable en los términos expuestos.

Tributos cedidos

Artículo 49. Impuesto sobre sucesiones y donaciones.

La reducción estatal que se prevé en el artículo 4.8 de la Ley 19/1991, de 6 de junio, del Impuesto sobre el Patrimonio- al que se remite el artículo 20.2.c) de la Ley 29/1987, de 18 de diciembre, del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones-, contempla en su apartado 2 las participaciones en entidades *con o sin cotización* en mercados organizados.

Por el contrario, aunque la norma proyectada contempla efectivamente una mejora de la reducción estatal en lo que se refiere a la participación en entidades sin cotización en mercados organizados, ha eliminado la prevista para el caso de que tales entidades coticen en mercados organizados. Esta misma objeción se hace extensible a la reducción prevista en el artículo 26 bis TR.

De igual forma, la regulación prevista para el artículo 22 ter.1 TR contiene una restricción en relación con las personas que pueden acogerse a la reducción, pues determina que han de ser el cónyuge de la persona fallecida, sus descendientes o los adoptados *menores de edad*, determinación ésta última de orden limitativo por razón de edad que no se contempla en el artículo 20.2.c) de la Ley del Impuesto de Sucesiones y Donaciones.

Por último, el artículo 22.4.d) TR proyectado contiene una limitación que tampoco se establece en el artículo 20.2.c) de la Ley del Impuesto de sucesiones y Donaciones.

Finalmente, se observa que es incorrecta la remisión establecida en el artículo 26 ter.4 TR a su art. 21.4 del mismo texto legal, pues ha de ser al art. 24.5 de éste.

Sección I.

Adquisiciones por causa de muerte.

La base liquidable, que regula en el artículo 19, en los términos previstos en el artículo 48 de la Ley 22/2009, estará constituida por el resultado de aplicar en la base imponible las reducciones que se establecen en la presente Sección, que sustituyen a las análogas aprobadas por la normativa estatal, así como las que tienen carácter de propias de la Comunidad Autónoma de Canarias.

Las reducciones establecidas en los artículos 20, reducción por parentesco; 20 bis, Reducción por discapacidad; 21, Reducción por seguros de vida; 22, Reducción por la adquisición de una empresa individual o de un negocio profesional; 22 bis, Reducción por adquisición de participaciones en entidades; 22 ter, Reducción por la adquisición de la vivienda habitual del causante; 23, Reducción por la adquisición de bienes de integrantes del patrimonio Histórico o Cultural; y 24, Reducción por sobreimposición decenal, sustituyen a las establecidas en la Ley 29/1987, de 18 de diciembre, del Impuesto sobre sucesiones y Donaciones.

Las adquisiciones reguladas en los artículos 20, Reducción por edad, y 23 bis, Reducción por la adquisición de bienes del patrimonio natural, tienen la consideración de reducciones propias de la Comunidad Autónoma de Canarias.

No puede aplicarse en ningún caso sobre un mismo bien, o sobre la misma porción de un bien, más de una de las reducciones previstas en la presente Sección, ni pueden añadirse a la reducción que se aplique otros beneficios fiscales establecidos en consideración a la naturaleza del bien bonificado, sin perjuicio de las compatibilidades entre reducciones que expresamente se establecen en los artículos 20, 20 bis, 20 ter, 21, 22, 22 bis, 22 ter, 23, y 24 bis.

En el art. 22 bis TRMTC se ha eliminado la reducción estatal prevista para el caso de que dichas entidades coticen en mercados organizados (art. 48 de la Ley 22/2009).

Análogamente sucede en el art. 26 bis TRMTC descrito a continuación.

Sección II.

Adquisiciones lucrativas inter vivos.

Análogamente a lo que se hace en la Sección I, en los términos previstos en el artículo 48 de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, se regula la base liquidable en el artículo 25; en el 26 se regula la reducción por la adquisición de una empresa o negocio profesional; el 26 bis establece la reducción por adquisición de participaciones de entidades; en el 26 ter, la reducción por la donación de cantidades en metálico con destino a la adquisición o rehabilitación de la vivienda habitual; en el 26 quater la reducción por la donación de cantidades en metálico con destino a la constitución o adquisición de una empresa individual o un negocio profesional o para adquirir participaciones en entidades, y en el 26 quinquies la reducción por aportaciones a patrimonios protegidos de personas con discapacidad.

Sección III.

Disposiciones comunes a las adquisiciones mortis causa y a las adquisiciones lucrativas intervivos.

El nuevo artículo 27, modificado por la PL, regula el plazo de presentación de las declaraciones y autoliquidaciones en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones correspondientes a determinados hechos imponible, a los que se refiere la Ley 29/1987, de 18 de diciembre, del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.

El nuevo artículo 27 bis mantiene identidad con el modificado artículo 27 TRMTC.

Impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados

Artículo 51. Modificación del TR. En materia de tributos cedidos, aprobado por DL. 1/2009, de 21 de abril.

Este precepto contempla diversas modificaciones que afectan al Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y que afectan a los artículos 31 y 39 quinqués y a la creación de los nuevos artículos 38 ter y 39 bis a 39 sexies TR.

La regulación se ajusta a lo previsto en el artículo 49 de la Ley 22/2009, si bien procede realizar la siguiente observación:

Artículo 31 TR. El artículo 49.1.a) de la Ley 2/2009 establece que las Comunidades Autónomas, en relación con la modalidad Transmisiones Patrimoniales Onerosas, podrán regular el tipo de gravamen, entre otros, en la constitución y cesión de derechos reales que recaigan sobre muebles e inmuebles, excepto los derechos reales de garantía. El apartado c) de este artículo 31 TR incluye tales derechos, por lo que no se ajusta al citado precepto legal.

TÍTULO III

Tributos derivados del Régimen Económico-Fiscal de Canarias

Impuesto General Indirecto Canario

(Arts. 52-63)

Sobre la motivación y alcance la nueva regulación referente al IGIC.

1. La regulación legal proyectada concierne también al Impuesto General Indirecto Canario (IGIC), Tributo correspondiente al Régimen Económico y Fiscal de Canarias, insertándose en el Capítulo único del Título III, que se encuentra integrado en el Libro II del PL que se dictamina, comprendiendo dicho Capítulo dos Secciones: la primera (artículo 52) que trata de las exenciones en operaciones interiores y la segunda (artículos 53 al 63) que regula los diferentes tipos de gravamen.

Abarca la nueva regulación un conjunto de medidas fiscales que el Gobierno de Canarias, como promotor de la iniciativa legislativa que pretende ejercitar, considera necesarias para alcanzar el objetivo de estabilidad presupuestaria, en consonancia con las exigencias de modulación y atemperación de los gastos e ingresos públicos, lo que se constituye -como se refleja y justifica en la Exposición de Motivos de la norma proyectada- en instrumento imprescindible para impulsar el crecimiento económico y la creación de empleo, con la finalidad de preservar para los ciudadanos el núcleo esencial del Estado de bienestar y garantizar la provisión por el sector público de los

bienes y servicios indispensables a dicho objetivo, al tiempo que permite asentar la capacidad de la economía canaria para crecer.

2. En el citado Preámbulo del Proyecto de Ley se explicita que el escenario determinado en la Ley 12/2011, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para el año 2012, ha quedado significativamente afectado por el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para el corriente año, así como por el conjunto de medidas adoptadas por el Consejo de Ministros con posterioridad a la presentación del mismo, que han supuesto una considerable minoración de la capacidad de financiación de nuestra Comunidad Autónoma, afectada por la reducción o supresión por el Estado, incluso, de partidas ya comprometidas previamente en Acuerdos y Convenios suscritos con anterioridad, circunstancias determinantes de la necesidad de adopción de tales medidas fiscales de carácter y alcance singular, en cuanto extraordinarias y de solución o remedio paliativos, en la situación o coyuntura actual de crisis económica generalizada.

3. Respecto a las exenciones contempladas en el PD se encuentran: la del servicio postal universal (en coordinación con la regulación contenida en la Ley reguladora del Impuesto sobre el Valor Añadido en la redacción dada por la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2011); la adaptación a lo previsto en la citada Ley de la exención relativa a las prestaciones de servicios de la educación, la guarda y custodia de niños, la formación y reciclaje profesionales y otras actividades similares, incorporando, como hace la Ley del Impuesto sobre el Valor Añadido, los supuestos de las operaciones no comprendidas en la exención; la supresión de la denominada "franquicia fiscal por volumen de negocios", regulada en el artículo 10.1.28º de la Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, cuya existencia "en nada beneficia al adquirente de los bienes y servicios pues él no soporta la repercusión jurídica y formal del tributo porque la operación está considerada exenta, pero sí resulta incidido económicamente por el tributo, que en la misma medida se le traslada económicamente vía incremento de precio"; y finalmente, la eliminación de la exención establecida para los servicios de telecomunicación por el artículo 24 de la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, establecida en su día como medida fiscal "de acompañamiento del régimen de liberalización de las telecomunicaciones", que actualmente, dada la consolidación de esa liberalización, no tiene justificación, máxime si se considera que en la misma son deducibles las cuotas soportadas.

4. Esta reforma de las exenciones en operaciones interiores se considera que no implica alteración del tratamiento homogéneo de los sectores económicos y a los criterios esenciales de gravamen establecidos en la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido, puesto que se trata, precisamente, de unificar con el Impuesto sobre el Valor Añadido la regulación de las exenciones relativas al servicio postal universal y a las prestaciones de servicios de educación. Por tanto, se cumple plenamente el requisito previsto en el número 1º del apartado tres de la citada disposición adicional octava de la Ley 22/2009.

5. Se pretende así mismo regular de manera sistemática los tipos de gravamen del IGIC, frente al tratamiento disperso actualmente dado a la materia, y se modifican los tipos de gravamen, pasando el tipo general del 5 al 7 por ciento; el tipo reducido pasa del 2 al 3 por ciento, y los tipos incrementados pasan del 9 al 9,5 por ciento y del 13 al 13,5 por ciento.

Respecto a las operaciones sujetas al tipo cero, se precisan algunas de ellas y se concretan las actuaciones calificadas como de equipamiento comunitario, consiguiendo así mayor nivel de seguridad jurídica. Pasan a tributar al tipo de gravamen cero las entregas de bienes y prestaciones de servicios con destino a la investigación en astrofísica y las que lo sean con destino a los centros de control y estaciones de seguimiento de satélites, como medida de impulso y apoyo a tales actividades.

En cuanto al tipo de gravamen reducido del 3 por ciento, y en aras también a la seguridad jurídica, se relacionan las industrias y actividades por referencia al CPA 2008 y queda limitada la aplicación de este tipo a las ropas de trabajo, otras prendas de vestir exteriores y ropa interior, calcetería y otras prendas de vestir de punto, calzado y energía eléctrica, gas, vapor y aire acondicionado. Se incorporan a la aplicación de este tipo los servicios de teleasistencia, ayuda a domicilio, centros de día y de noche y atención residencial así como los funerarios.

6. Se regulan finalmente las operaciones relacionadas con las viviendas y de las entregas, arrendamientos y ejecuciones de obras de vehículos; de buques, embarcaciones y artefactos navales; y de aviones, avionetas y demás aeronaves; regulando con el debido detalle las condiciones que se han de cumplir para la aplicación de cada uno de los tipos de gravamen.

Sobre el marco competencial disponible en el ámbito del Régimen Económico y Fiscal de Canarias.

1. Las competencias que en este ámbito ha atribuido a Canarias la disposición adicional octava 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 (Ley 22/2009), permiten llevar a cabo una regulación normativa en el Impuesto General Indirecto Canario en varios ámbitos, fundamentalmente, en las materias relativas a este Tributo de que trata el PD, sobre exenciones en operaciones interiores y en los distintos tipos de gravamen.

La Disposición Adicional Octava de la Ley 22/2009 ("Atribución a la Comunidad Autónoma de Canarias de competencias normativas en el Impuesto General Indirecto Canario y en el Arbitrio sobre Importaciones y Entregas de Mercancías en las Islas Canarias") atribuye en su apartado uno a la Comunidad Autónoma de Canarias la capacidad normativa para regular respecto del Impuesto General Indirecto Canario:

1º Las exenciones en operaciones interiores.

2º Los tipos de gravamen y el tipo de recargo sobre las importaciones efectuadas por los comerciantes minoristas.

3º Los regímenes especiales.

4º Las obligaciones formales del Impuesto.

Respecto del Arbitrio sobre Importaciones y Entregas de Mercancías en las Islas Canarias, la Comunidad Autónoma de Canarias tendrá capacidad normativa para regular:

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

2º Las exenciones en operaciones interiores.

3º 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.

4º El régimen especial simplificado.

5º Las obligaciones formales del Impuesto.

El ejercicio de las competencias normativas mencionadas queda sujeto a los requisitos siguientes:

1º 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.

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

3º A la 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.

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" (apartado tres).

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 Régimen Económico Fiscal de Canarias, el informe a que se refiere este apartado cuatro deberá ser "favorable".

Lo dispuesto en este apartado cuatro "no será de aplicación al ejercicio de competencias normativas que afecten a las obligaciones formales" tanto del Impuesto General Indirecto Canario como del Arbitrio sobre Importaciones y Entregas de Mercancías en las Islas Canarias.

2. La Ley 22/2009 ha supuesto un cambio notable en las competencias normativas de la Comunidad Autónoma en materia de tributos REF. En efecto, la regulación de esta institución económico fiscal se halla esencialmente contenida en la Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los Aspectos Fiscales del Régimen Económico Fiscal de Canarias, sobre cuyo alcance este Consejo ha efectuado múltiples pronunciamientos en los que ha precisado que la competencia de la Comunidad Autónoma, al amparo del art. 32.14 del Estatuto de Autonomía de Canarias, alcanzaba el desarrollo legislativo y ejecución en relación con las "normas de procedimiento administrativo, económico-administrativo y fiscal que se derivan de las especialidades del régimen administrativo, económico y fiscal de Canarias".

De conformidad con este precepto estatutario, la disposición adicional décima. Dos de la citada Ley 20/1991, de 7 de junio, según redacción dada por el artículo 12.1.12 de la Ley 62/2003, de 31 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, prevé la regulación normativa autonómica de los aspectos relativos a la gestión, liquidación, recaudación e inspección del Impuesto General Indirecto Canario y de Arbitrio sobre la Importación y entrega de Mercancías en las Islas Canarias, así como los relativos a la revisión de los actos dictados en aplicación de los mismos.

La competencia autonómica en la materia era, pues, de carácter procedimental, escasamente predeterminada en la Ley 20/1991, de forma que se debía reconocer un amplio margen de creatividad reglamentaria que excede del simple desarrollo y cuyo grado de conformidad se ha de medir en relación a los límites que perfilan el alcance de la competencia autonómica en la materia, que sólo es procedimental; es decir, sin que pueda alterar o incidir en los aspectos materiales o sustantivos contenidos en la Ley 20/1991.

Esta situación se ha visto sustancialmente afectada por la entrada en vigor de la Ley 22/2009, que en los términos ya explicitados reconoce a la Comunidad competencia normativa para regular las exenciones en operaciones interiores, los tipos de gravamen y el tipo de recargo sobre las importaciones efectuadas por los comerciantes minoristas, los regímenes especiales y las obligaciones formales del Impuesto, siempre que se cumplan las asimismo señaladas garantías formales y materiales: tratamiento homogéneo de los sectores económicos; atención a los criterios esenciales de gravamen establecidos por la Ley del IVA; (salvo que existan circunstancias concretas y singulares que justifiquen su regulación específica y diferenciada); el mantenimiento de una estructura de tipos de gravamen fundamentada en un tipo general y en uno o varios tipos reducidos; la 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; e informe previo a su remisión al Parlamento del Ministerio de Economía y Hacienda, respecto de los proyectos legales de modificación de los tributos REF.

La ley estatal, competente para ello, ha ampliado, pues, las competencias de la Comunidad Autónoma respecto de los tributos REF, que ya no se limita a los aspectos formales, sino incluso que alcanza a los materiales.

El Proyecto de Ley satisface las exigencias formales y materiales que delimitan el alcance del ejercicio de tal competencia, particularmente, que el Proyecto de ley haya sido sometido a informe del Ministerio de Economía y Hacienda, con carácter previo a su remisión al Parlamento de Canarias.

En cuanto al alcance de la competencia, el Proyecto de Ley en efecto regula “las exenciones en operaciones interiores, los tipos de gravamen, los regímenes especiales y las obligaciones formales” del IGIC. En este caso, el Proyecto de Ley parte del régimen vigente al que introduce algunas modificaciones, explicadas en la exposición de motivos, así como aclaraciones a los efectos de delimitar objetiva y subjetivamente el alcance y aplicación de cada exención.

También detalla las actividades a las que se aplica cada tipo (artículos 53 a 63 PL). Finalmente, la disposición adicional tercera.2 PL habilita a la Ley de Presupuestos a modificar los tipos de gravamen del IGIC, modificación que deberá realizarse “debiéndose oír previamente a los Cabildos Insulares”.

De conformidad con lo que la Ley permite, el artículo 53.5 PL regula los tipos de recargo (tipo 0, 0.3%, 0.7%, 0.95%, 1.35%, y 2%), así como los regímenes especiales, que son los de las “operaciones relacionadas con las viviendas” (artículo 60 PL), las “entregas, arrendamientos y ejecuciones de obras (sic) de vehículos” (artículo 61 PL), y “las entregas, arrendamientos y ejecuciones de obras de buque, embarcaciones y artefactos navales” (artículo 62 PL).

Sobre el contenido del Informe emitido por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

1. Obra en el expediente de elaboración del PD el preceptivo y previo informe del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, emitido con fecha 7 de mayo de 2012, que la Disposición Adicional Octava Cuatro de la Ley 22/2009 exige -a excepción de los aspectos formales o procedimentales de la gestión de los tributos REF- con ocasión del ejercicio por parte de la Comunidad Autónoma de las competencias normativas legislativas en materia de tributos REF (Título III del Proyecto de Ley), informe que debe emitirse “con carácter previo a su remisión al Parlamento de Canarias” y que debe ser favorable 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 Régimen Económico Fiscal de Canarias.

El informe presenta algunos reparos a la propuesta formulada, particularmente a los apartados 2º, 26º y 27º PL, remito a dicho Ministerio, con el siguiente alcance.

Respecto a la exención contemplada en el apartado 2º del art. 13 del Anteproyecto remitido, “conviene puntualizar que la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido (BOE del 29), no contiene tal previsión. En particular, en lo que se refiere al transporte de muestras para análisis, se trataría de una operación sujeta y no exenta de acuerdo con la doctrina de la Dirección General de Tributos contenida en la consulta vinculante nº V2509-10, de 22 de noviembre de 2010”.

Por otro lado, la Ley 37/1992 “no recoge supuestos de exención en su artículo 20.Uno equivalentes a los determinados en los números 26º y 27º del artículo 13.Uno del texto remitido”.

2. Ha de señalarse al respecto que la Ley no exige en este caso que el informe sea favorable a la Propuesta, aunque la Ley impone ciertos límites a la creatividad normativa pues la competencia normativa que la Ley 22/2009 (disposición adicional octava) reconoce a la Comunidad Autónoma se condiciona, entre otros aspectos, “al tratamiento homogéneo de los sectores económicos”. En este sentido, debiera considerarse la pertinencia de motivar, como dispone la norma estatal, la no identidad de estos supuestos novedosos de exención.

3. En lo relativo a la regulación contenida en el PL de los tipos de gravamen del Impuesto General Indirecto Canario, se indica expresamente en el citado informe preceptivo del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas que no se formulan observaciones.

Otras modificaciones.

El artículo 64 PL realiza diversas modificaciones en la Ley 9/2006, de 11 de diciembre, Tributaria de la Comunidad Autónoma de Canarias cuya regulación no presenta problemas de adecuación jurídica.

Han de suprimirse el párrafo quinto y la referencia a la disposición adicional décima en el párrafo sexto del apartado V de la Exposición de Motivos.

Por otra parte, en relación con la nueva disposición adicional novena de la Ley 9/2006 que se proyecta, procede la modificación de su título, dado que la regulación no contempla en realidad la celebración de convenios de colaboración de la AT con la Policía Canaria, sino únicamente la posibilidad de que este cuerpo preste asistencia a la misma Administración Tributaria Canaria en los términos allí establecido.

Además, tales Convenios no son jurídicamente procedentes, pues el Cuerpo General de la Policía Canaria, dependiente de la Comunidad Autónoma y cuyos miembros son funcionarios de carrera de la misma, puede prestar la referida asistencia sin necesidad de convenio al tratarse de una misma administración.

Artículo 65.

La eliminación de los actuales límites al ejercicio de la facultad prevista, recogidos en el vigente art. 18 de la Ley de Hacienda Pública Canaria, presenta inconvenientes, en los casos de deudas múltiples que, en su conjunto, superen el límite de impago que prevea el Consejero habilitado. Y también para la aplicación de determinadas sanciones, quedando sin sancionar supuestos legalmente previstos.

Disposición adicional primera.

Se extingue la Agencia Canaria de Desarrollo sostenible y cambio climático, pero sus competencias, personal, bienes, derechos y obligaciones se asumen por la correspondiente Consejería. La disposición adicional primera permite a la Consejería de Economía, Hacienda y Seguridad realizar las adaptaciones técnicas y las transferencias de crédito que sean necesarias como consecuencia de la extinción de la misma. Estas adaptaciones técnicas y transferencias de crédito (que sean precisas) deberían limitarse en relación con la Consejería de Educación, Universidades y Sostenibilidad y, transitoriamente, con la Viceconsejería de Medio Ambiente.

Disposición adicional tercera.

Se fija con carácter retroactivo la cuantía definitiva del Fondo Canario de Financiación municipal, puesto que se refiere a los ejercicios 2009, 2010 y 2011. No se determina, sin embargo, el importe del fondo, señalándose solamente que la cuantía para los citados ejercicios tendrá carácter de definitivo. Se trata de regularizar las cantidades que fueron objeto de reparto de acuerdo con las cantidades definitivas. Tal actuación, sin embargo, deberá siempre ajustarse a las disposiciones vigentes de la Ley 3/1999, de 4 de febrero, en relación con el período temporal al que se refiera.

Disposición transitoria quinta.

En relación con la disposición transitoria quinta, la fijación del plazo temporal previsto (30 de junio de 2012) debería sustituirse por otro más genérico, como el referido a la entrada en vigor de la ley, para evitar que, en su caso, el precepto pudiera tener efecto retroactivo.

Disposición final segunda.

La indeterminación del montante de la reducción del complemento específico singular de todos los puestos de mando genera una notable inseguridad jurídica.

Disposición final décima.

Sobre la entrada en vigor del PL, el Consejo Consultivo considera, sin embargo, que dado el amplio contenido y las novedades de considerable relevancia que incorpora el PL sería más razonable, por seguridad jurídica y adecuado conocimiento de sus disposiciones, respetar el período ordinario de "vacatio legis" en vez de establecer el día siguiente al de su publicación en el BOC.

C O N C L U S I O N E S

1. Al Proyecto de Ley de Medidas administrativas y fiscales se expresan observaciones de técnica legislativa (Fundamentos I y II).

2. Del mismo modo, en el Fundamento III, se formulan reparos puntuales a determinados preceptos del PL. El resto del articulado se ajusta, en términos generales, a las competencias que ostenta la Comunidad Autónoma Canaria en la materia y no contradice ni se opone al marco normativo jurídico constitucional y estatutario de aplicación. No obstante, se realizan algunas reflexiones en garantía del principio de seguridad jurídica y de certeza del citado texto normativo.