

DICTAMEN 3/2012

Del Consejo Económico y Social de Canarias

sobre el avance de

Anteproyecto de Ley de Medidas Administrativas y Fiscales

Dictamen preceptivo, solicitado por la Presidencia del Gobierno con fecha 4 de mayo de 2012 por el procedimiento de urgencia.

Aprobado por el Pleno del Consejo en sesión de trabajo de fecha día 18 de mayo de 2012

DICTAMEN 3/2012

DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE CANARIAS

sobre el avance de

Anteproyecto de Ley de de Medidas Administrativas y Fiscales.

Preceptivo, solicitado por el Gobierno de Canarias por el trámite de urgencia.

Sumario

I. ANTECEDENTES.	5
II. CONTENIDO DEL "ANTEPROYECTO DE LEY DE MEDIDAS ADMINISTRATIVAS Y FISCALES".	7
1. Estructura y finalidad del texto sobre el que se dictamina.	7
2. Contenido.	10
2.1. Exposición de Motivos.	10
2.2. Texto articulado.	11
2.3. Otras disposiciones.	13
III. OBSERVACIONES AL "ANTEPROYECTO DE LEY DE MEDIDAS ADMINISTRATIVAS Y FISCALES".	15
1. Observaciones de carácter previo.	15
1.1. Aspectos formales de la solicitud de dictamen preceptivo previo:	15
1.1.1. Acerca de la solicitud de Dictamen del CES por el procedimiento de urgencia.	15
1.1.2. Acerca de la documentación que acompaña al Anteproyecto de Ley.	17
1.2. Acerca del contenido del Informe justificativo del Anteproyecto de Ley.	19
1.3. La conveniencia de un informe-memoria sobre previsibles efectos de la iniciativa legislativa sobre la libre competencia, la libertad de empresa y el bienestar de los consumidores.	21
2. Observaciones de carácter general.	23
2.1. Respecto a los Anteproyectos de Leyes Acto o de Medidas.	23
2.2. Situación económica actual de Canarias.	24
3. Observaciones de carácter particular	26
3.1. Sobre la Exposición de Motivos del Anteproyecto de Ley.	26
3.2. Respecto del Libro I: Medidas Administrativas.	26
3.2.1. En cuanto a la Organización Administrativa (Título I, artículos del 1 al 13).	26
3.2.2. En cuanto a la Gestión de Personal (Título II, artículos del 14 al 33)	27
3.2.3. En cuanto a la Gestión de Juegos y Apuestas (artículo 34)	28
3.2.4. En cuanto al Régimen Jurídico de las Encomiendas de Gestión (artículo 35)	29
3.2.5. En cuanto a la modificación de la Ley de Vivienda de Canarias (artículo 36)	29
3.3. Por lo que respecta al Libro II.- Medidas fiscales	29
3.3.1. Capítulo II. Impuesto especial de la Comunidad Autónoma de Canarias sobre combustibles derivados del petróleo (artículo 42).	30
3.3.2. Capítulo III. Impuestos medioambientales de la C.A.C. (artículos 43 y 44).	30
3.3.3. Capítulo IV. Impuesto de la C.A.C. sobre los depósitos de los clientes en las entidades de crédito de Canarias (artículo 45).	31
3.3.4. Capítulo Único del Título III, sobre el Impuesto General Indirecto Canario (IGIC) (artículos 53 al 63).	32
3.4. Sobre la Disposición Final Tercera, relativa a la Creación de la Agencia Tributaria Canaria.	32
IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.	34
1. En relación a los aspectos formales de la solicitud de dictamen.	34
2. A propósito de las observaciones de carácter general	36
3. Sobre las observaciones de carácter particular.	37
EXPLICACIÓN DE VOTO	39

DICTAMEN 3/2012 del CES:

Anteproyecto de Ley de Medidas Administrativas y Fiscales.

Dictamen preceptivo, solicitado por el Gobierno con fecha 4 de mayo de 2012 por el procedimiento de urgencia.

Proyecto de dictamen elaborado por la *Comisión Permanente de Desarrollo Regional y Planificación Económica*, y aprobado por la misma en sesión de trabajo de 17 de mayo de 2012.

Dictamen aprobado por el *Pleno del Consejo* en sesión de trabajo de fecha 18 de mayo de 2012

Para más información:

Gabinete Técnico de Estudios y Documentación
Secretaría General

Ramón Aymerich de Vega (Estudios): Extensión 172
Juan Peña García (Documentación): Extensión 147
Francisco Cruz Delgado (Apoyo Documental). Extensión 173
Mari Carmen Reyes Marrero (Publicaciones): Extensión 143
Jaime de Querol Orozco (Apoyo Informático): Extensión 144

Plaza de la Feria, nº 1. Edificio Marina - Entreplanta
35003 LAS PALMAS DE GRAN CANARIA

Telf.: 928 384963 y 928 384932
Fax: 928 384897

E-mail: gabinete.ces@gobiernodecanarias.org
Web: www.cescanarias.org

DICTAMEN 3/2012 DEL CES
preceptivo, solicitado por el Gobierno,
sobre el avance de

"Anteproyecto de Ley de Medidas Administrativas y Fiscales"

De conformidad con las competencias atribuidas al Consejo por la *Ley 1/1992, de 27 de abril*, previa tramitación de la *Comisión Permanente de Trabajo de Desarrollo Regional y Planificación Económica*, y de conformidad con el procedimiento establecido en el *Reglamento de Organización y Funcionamiento, Decreto 312/1993, de 10 de diciembre*, el Pleno del Consejo Económico y Social aprueba por *unanimidad*, en sesión del *día 18 de mayo de 2012*, con los requisitos que establece el *artículo 10.1.c) de la precitada Ley 1/1992, de 27 de abril*, y *explicación de voto* que formulan algunas de las representaciones acreditadas en el Consejo, el siguiente,

DICTAMEN

I. ANTECEDENTES.

1. El *día 4 de mayo de 2012*, tiene entrada en el Consejo la **solicitud de dictamen, preceptivo** previo del Excmo. Sr. Presidente del Gobierno, de conformidad con lo dispuesto en el *artículo 5.1, de la Ley 1/1992, de 27 de Abril, de creación del CES*, por el procedimiento de urgencia, sobre el avance de ***"Anteproyecto de Ley de Medidas Administrativas y Fiscales"***, en cumplimiento de lo establecido en el *artículo 4.2 a) y 5 de la Ley citada*.

Conforme a lo dispuesto en el *artículo 5.3, de la Ley 1/1992, de 27 de abril*, el dictamen habrá de ser emitido con **fecha límite del 10 de mayo de 2012**, y ello motivado, tal y como se indica en la propia solicitud de dictamen, en la necesidad de que la entrada en vigor del texto legal sometido a dictamen, *"... se produzca lo antes posible, no sólo por la actual coyuntura económica, sino también por la necesidad de garantizar la prestación de servicios públicos esenciales ante sensible reducción de financiación a recibir con cargo a los Presupuestos Generales del Estado para 2012."*

2. En relación a lo dispuesto en el *artículo 5.2 de la misma Ley 1/1992*, citada, con la solicitud de dictamen se acompaña la siguiente documentación:
 - *Avance de Anteproyecto de Ley de Medidas Administrativas y Fiscales.*
 - *Certificación del Acuerdo de Gobierno, de 3 de mayo de 2012, sobre solicitud de dictamen urgente del Consejo Económico y Social.*
 - *Informe de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad, justificativo del Anteproyecto de Ley de Medidas Administrativas y Fiscales.*

3. Conforme a las previsiones que se establecen en el *artículo 28.4 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Económico y Social*, se acuerda remitir la solicitud del dictamen previo y sus antecedentes a la **Comisión Permanente de Trabajo de Desarrollo Regional y Planificación Económica**, para la preparación del Proyecto de Dictamen y su posterior valoración y emisión del Dictamen, en su caso, por el Pleno del Consejo.
4. La Comisión competente celebró sesiones de trabajo los *días 9 y 17 de mayo de 2012*. En la **última de estas sesiones de trabajo**, la de *fecha 17 de mayo*, la Comisión Permanente de Desarrollo Regional y Planificación Económica, dándose las exigencias legales y reglamentarias, **aprueba por unanimidad el Proyecto de Dictamen preceptivo**. Acordándose igualmente su traslado, a través de la Secretaría General del Consejo, a la sesión de trabajo del Pleno.

II. CONTENIDO DEL "ANTEPROYECTO DE LEY DE MEDIDAS ADMINISTRATIVAS Y FISCALES".

1. Estructura y finalidad del texto sobre el que se dictamina.

El avance de Anteproyecto de texto normativo que se dictamina se compone de una exposición de motivos, 65 artículos, estructurado en dos libros, uno para las medidas administrativas y otro para las medidas fiscales. A su vez, el Libro I se divide en siete títulos, mientras que el Libro II está formado por cuatro títulos. Todo ello, complementado con cuatro disposiciones adicionales, cuatro disposiciones transitorias, una disposición derogatoria única y siete disposiciones finales.

De forma esquemática, la estructura del *Anteproyecto de Ley de Medidas Administrativas y Fiscales*, es la que se señala:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.

LIBRO I.- MEDIDAS ADMINISTRATIVAS

TÍTULO I.- ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA.

Artículo 1. Extinción de la Agencia Canaria de Desarrollo Sostenible y Cambio Climático.

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.

Artículo 3. Modificación de la Ley 11/1986, de 11 de diciembre, de creación y regulación del Instituto de Hemodonación y Hemoterapia.

Artículo 4. Modificación de la Ley 2/1987, de 30 de marzo, de la Función Pública Canaria.

Artículo 5. Ley 1/1993, de 26 de marzo, de creación y regulación de la Escuela de Servicios Sanitarios y Sociales de Canarias.

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

Artículo 7. Modificación de la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias.

Artículo 8. Modificación de la Ley 3/2003, de 12 de febrero, del Estatuto de los Consumidores y Usuarios de la Comunidad Autónoma de Canarias.

Artículo 9. Modificación de la Ley 7/2007, de 13 de abril, Canaria de Juventud.

Artículo 10. Modificación de la Ley 13/2007, de 17 de mayo, de Ordenación del Transporte por Carretera de Canarias.

Artículo 11. Modificación de la Ley 1/2010, de 26 de febrero, Canaria de Igualdad entre Mujeres y Hombres.

Artículo 12. Agencia Canaria de Observación y Evaluación Educativa.

Artículo 13. Consorcios.

TÍTULO II.- GESTIÓN DE PERSONAL.

CAPÍTULO I. PERSONAL DEL SECTOR PÚBLICO LIMITATIVO.

Artículo 14. Racionalización y distribución de efectivos.

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

Artículo 16. Jubilación del personal estatutario y docente no universitario.

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

Artículo 18. Funcionarios de otras Administraciones.

Artículo 19. Retribuciones del personal informático.

Artículo 20. Modificación de la Ley 3/1997, de 8 de mayo, de Incompatibilidades de los miembros del Gobierno y altos cargos de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias.

Artículo 21. Categorías de personal estatutario del Servicio Canario de la Salud.

Artículo 22. Complemento a la prestación económica por incapacidad temporal.

Artículo 23. Inspección médica del personal del sector público.

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

Artículo 25. Personal laboral al servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias.

CAPÍTULO II.- PERSONAL DEL SECTOR PÚBLICO ESTIMATIVO.

Artículo 26. Condiciones retributivas máximas.

Artículo 27. Complemento en concepto de antigüedad.

Artículo 28. Complemento de incapacidad temporal.

Artículo 29. Vacaciones anuales.

Artículo 30. Días de asuntos particulares.

Artículo 31. Jubilación forzosa.

Artículo 32. Suspensión de medidas de acción social.

Artículo 33. Suspensión de Acuerdos, Pactos y Convenios vigentes.

TÍTULO III. -GESTIÓN DE JUEGOS Y APUESTAS.

Artículo 34. Modificación de la Ley 8/2010, de 15 de julio, de los Juegos y Apuestas.

TÍTULO IV.- ENCOMIENDAS DE GESTIÓN.

Artículo 35. Régimen jurídico de las encomiendas de gestión.

TÍTULO V .- VIVIENDA.

Artículo 36. Modificación de la Ley 2/2003, de 30 de enero, de vivienda de Canarias.

TÍTULO VI.- PAREJAS DE HECHO.

Artículo 37. Modificación de La Ley 5/2003, de 6 de marzo, para la regulación de las parejas de hecho en la Comunidad Autónoma de Canarias.

TÍTULO VII.- OTRAS MEDIDAS.

Artículo 38. Competencias sancionadoras en materia de seguridad ciudadana.

Artículo 39. Modificación del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y Espacios Naturales Protegidos.

Artículo 40. Visado colegial obligatorio.

LIBRO II. MEDIDAS FISCALES.

TÍTULO I.- TRIBUTOS PROPIOS.

CAPÍTULO I. IMPUESTO SOBRE LAS LABORES DEL TABACO.

Artículo 41. Modificación de la Ley 1/2011, de 21 de enero, del Impuesto sobre las Labores del Tabaco y otras Medidas Tributarias.

CAPÍTULO II. IMPUESTO ESPECIAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS SOBRE COMBUSTIBLES DERIVADOS DEL PETRÓLEO.

Artículo 42. Modificación de la Ley 5/1986, de 28 de julio, del Impuesto Especial de la Comunidad Autónoma de Canarias sobre combustibles derivados del petróleo.

CAPÍTULO III. IMPUESTOS MEDIOAMBIENTALES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS.

Artículo 43. Impuesto de la Comunidad Autónoma de Canarias sobre Grandes Establecimientos Comerciales.

Artículo 44. Impuesto de la Comunidad Autónoma de Canarias sobre Determinadas Actividades que Inciden en el Medio Ambiente.

CAPÍTULO IV. IMPUESTO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS SOBRE LOS DEPÓSITOS DE CLIENTES EN LAS ENTIDADES DE CRÉDITO DE CANARIAS.

Artículo 45. Impuesto de la Comunidad Autónoma de Canarias sobre los Depósitos de Clientes en las Entidades de Crédito de Canarias.

CAPÍTULO V. DISPOSICIONES COMUNES A LOS IMPUESTOS CREADOS MEDIANTE LA PRESENTE LEY.

Artículo 46. Disposiciones comunes a los impuestos creados mediante la presente Ley.

CAPÍTULO VI. TASAS, PRECIOS PÚBLICOS Y PRIVADOS.

Artículo 47. Dirección y coordinación en la aplicación de las tasas, precios públicos y privados.

Artículo 48. Modificación del texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de tasas y precios públicos de la Comunidad Autónoma de Canarias aprobado por Decreto Legislativo 1/1994, de 29 de julio.

Artículo 48. Modificación del texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de tasas y precios públicos de la Comunidad Autónoma de Canarias aprobado por Decreto Legislativo 1/1994, de 29 de julio.

TÍTULO II.- TRIBUTOS CEDIDOS.**CAPÍTULO I. IMPUESTO SOBRE LAS RENTA DE LAS PERSONAS FÍSICAS.**

Artículo 49. Modificación del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes dictadas por la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de tributos cedidos, aprobado por Decreto Legislativo 1/2009, de 21 de abril.

CAPÍTULO II. IMPUESTO SOBRE SUCESIONES Y DONACIONES.

Artículo 50. Modificación del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes dictadas por la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de tributos cedidos, aprobado por Decreto Legislativo 1/2009, de 21 de abril.

CAPÍTULO III. IMPUESTO SOBRE EL PATRIMONIO.

Artículo 51. Modificación del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes dictadas por la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de tributos cedidos, aprobado por Decreto Legislativo 1/2009, de 21 de abril.

CAPÍTULO IV. IMPUESTO SOBRE TRANSMISIONES PATRIMONIALES Y ACTOS JURÍDICOS DOCUMENTADOS.

Artículo 52. Modificación del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes dictadas por la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de tributos cedidos, aprobado por Decreto Legislativo 1/2009, de 21 de abril.

TÍTULO III.- TRIBUTOS DERIVADOS DEL RÉGIMEN ECONÓMICO Y FISCAL DE CANARIAS.**CAPÍTULO ÚNICO. IMPUESTO GENERAL INDIRECTO CANARIO.****SECCIÓN I.- EXENCIONES INTERIORES.**

Artículo 53. Exenciones en operaciones interiores.

SECCIÓN II.- TIPOS DE GRAVAMEN.

Artículo 54. Tipos de gravamen.

Artículo 55. Tipo de gravamen cero.

Artículo 56. Tipo de gravamen reducido del 3 por ciento.

Artículo 57. Tipo de gravamen incrementado del 9,5 por ciento.

Artículo 58. Tipo de gravamen incrementado del 13,5 por ciento.

Artículo 59. Tipo de gravamen superincrementado del 20 por ciento.

Artículo 60. Tipos de gravamen aplicables a las operaciones relacionadas con las viviendas.

Artículo 61. Tipos de gravamen aplicables a las entregas, arrendamientos y ejecuciones de obras de vehículos.

Artículo 62. Tipo de gravamen aplicable a las entregas, arrendamientos y ejecuciones de obras de buques, embarcaciones y artefactos navales.

Artículo 63. Tipo de gravamen aplicable a las entregas, arrendamientos y ejecuciones de obras de aviones, avionetas y demás aeronaves.

TÍTULO IV.- OTRAS MODIFICACIONES.

Artículo 64. Modificación de la Ley 9/2006, de 11 de diciembre, Tributaria de la Comunidad Autónoma de Canarias.

Artículo 65. Modificación de la Ley 11/2006, de 11 de diciembre, de la Hacienda Pública Canaria.

- Disposición Adicional Primera.- Adaptaciones presupuestarias.
- Disposición Adicional Segunda.- Adscripción de medios personales y materiales a la inspección médica dependiente de la consejería competente en materia de función pública e inspección de los servicios.
- Disposición Adicional Tercera.- Habilitación a la Ley de Presupuestos.
- Disposición Adicional Cuarta.- Tributación de los vehículos híbridos eléctricos y de vehículos eléctricos.
- Disposición Transitoria Primera.- Régimen transitorio de los órganos que se modifican.
- Disposición Transitoria Segunda.- Competencias de la extinta Agencia Canaria de Desarrollo Sostenible y Cambio Climático.
- Disposición Transitoria Tercera.- Destino del vehículo.
- Disposición Transitoria Cuarta.- Artículo 10.1.28º de la Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del Régimen Económico Fiscal de Canarias.
- Disposición Derogatoria Única.- Derogación normativa.
- Disposición Final Primera.- Modificación del catálogo de puestos del Cuerpo General de la Policía Canaria.

- Disposición Final Segunda.- Integración de organismos de formación de empleados públicos.
- Disposición Final Tercera.- Creación de la Agencia Tributaria Canaria.
- Disposición Final Cuarta.- Ley de tasas y precios públicos de la Comunidad Autónoma de Canarias.
- Disposición Final Quinta.- Desarrollo reglamentario.
- Disposición Final Sexta.- Publicación de las versiones vigentes de los textos refundidos en materia tributaria como textos actualizados con valor informativo.
- Disposición Final Séptima.- Entrada en vigor.

2. Contenido.

El *avance de Anteproyecto de Ley de medidas administrativas y fiscales* tiene como objetivo, por una parte, introducir modificaciones en la organización de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma, en las que, entre otras, se recogen la supresión de varios organismos y órganos administrativos, se establece el régimen básico de la constitución o participación de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma y de las entidades públicas o privadas integrantes del sector público autonómico en cualquier consorcio. Se recogen distintas medidas en materia de régimen y gestión de personal, gestión de juegos y apuestas, encomiendas de gestión a los entes, organismos y entidades del sector público y de vivienda. Se prevén medidas que afectan al personal del sector público limitativo, así como también se regulan medidas que afectan al personal del sector público estimativo. También se procede a la modificación de distintos preceptos de la Ley 5/2003, de 6 de marzo, para la regulación de las parejas de hecho en la Comunidad Autónoma de Canarias, se recoge la atribución de competencias sancionadoras en materia de seguridad ciudadana, se modifica el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y Espacios Naturales Protegidos.

Por otra parte, con el avance de Anteproyecto de Ley se pretende también integrar diversas medidas tributarias coordinadas con los objetivos de la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2012. Se procede a integrar en un texto legislativo un conjunto de medidas tributarias, de carácter homogéneo, que no revisten naturaleza presupuestaria, y que tienen como finalidad lograr que el sistema tributario canario se consolide como instrumento esencial de financiación del gasto público canario, incorporando a ese sistema elementos para una distribución más equitativa entre los ciudadanos de la carga del sostenimiento de los gastos públicos. Se incorporan medidas normativas de ajuste de diferentes tributos y disposiciones que permiten a la Administración Tributaria Canaria una mejor gestión del sistema tributario, facilitando al ciudadano y a las empresas el cumplimiento de sus obligaciones tributarias.

Del contenido del avance del Anteproyecto de Ley que se dictamina, se distingue entre la exposición de motivos, el texto articulado y otras disposiciones. Así:

2.1. Exposición de Motivos.

En la *Exposición de Motivos del Anteproyecto de Ley*, se hace referencia a las medidas administrativas y a las medidas fiscales, básicamente con un resumen de la estructura de la iniciativa que se dictamina. De forma resumida, se señalan las modificaciones que se llevan a cabo a través del Anteproyecto de Ley.

2.2. Texto articulado.

Comienza el texto articulado del Anteproyecto de Ley de medidas administrativas y fiscales, con el **Libro I**, dedicado a las “**Medidas Administrativas**”. Dicho Libro está estructurado en siete títulos.

El **Título I** está dedicado a la organización administrativa: se suprime la Agencia Canaria de Desarrollo Sostenible y Cambio Climático, el Consejo Canario de Entidades en el Exterior, el Consejo General de Consumo de Canarias, la Comisión Canaria de Consumo, el Consejo Territorial Canario de Movilidad, los Consejos Territoriales de Movilidad, el Consejo Canario de Transporte, la Comisión Interadministrativa de Coordinación de los Transportes, se modifica determinadas normas, como la Ley 11/1986, de 11 de diciembre, de creación y regulación del Instituto de Hemodonación y Hemoterapia, la Ley 2/1987, de 30 de marzo, de la Función Pública Canaria, la Ley 1/1993, de 26 de marzo, de creación y regulación de la Escuela de Servicios Sanitarios y Sociales de Canarias, la Ley 1/1994, de 13 de enero, sobre creación del Instituto Canario de la Mujer, la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias o la Ley 7/2007, de 13 de abril, Canaria de Juventud.

El **Título II** se dedica a la “Gestión de personal”: se divide en dos capítulos.

- El Capítulo I recoge las que afectan al personal del sector público con presupuesto limitativo, con previsiones relativas a la racionalización y distribución de efectivos de los departamentos de la administración autonómica y de sus organismos autónomos, la modificación de la 2/1987, de 30 de marzo, de la Función Pública Canaria, en materia de jubilación, permisos, licencias y duración de los procesos selectivos y concursos de méritos, así como modificaciones legales de reducción de las retribuciones del personal.
- El Capítulo II establece medidas para el personal del sector público estimativo, que fijan el marco y límites en que debe desenvolverse el régimen de prestación de los servicios de dicho personal.

El **Título III** está dedicado a la Gestión de juegos y apuestas, con la modificación de la Ley 8/2010, de 15 de julio.

El **Título IV** trata sobre las Encomiendas de gestión y su régimen jurídico.

El **Título V**, está dedicado a la Vivienda: en concreto se modifica la Ley 2/2003, de 30 de enero, de vivienda de Canarias.

El **Título VI** que lleva por rúbrica “Parejas de hecho”, se dedica, a través de un único precepto, a regular la modificación de la Ley 5/2003, de 6 de marzo, para la regulación de las parejas de hecho en la Comunidad Autónoma de Canarias.

El **Título VII**, se dedica a Otras medidas: en concreto se recoge la atribución de competencias sancionadoras en materia de seguridad ciudadana, la modificación del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y Espacios Naturales Protegidos y la previsión de que el visado del correspondiente colegio sobre los trabajos profesionales establecido en la legislación de la Comunidad Autónoma de

Canarias sólo será exigible en los supuestos en que esté establecido con carácter obligatorio por la normativa básica estatal.

El **Libro II**, que regula las medidas de carácter fiscal, se estructura en cuatro títulos.

El **Título I** contiene las normas relativas a los tributos propios de la Comunidad Autónoma de Canarias. Dicho Título se divide en seis capítulos.

- El Capítulo I está dedicado al Impuesto sobre las Labores del Tabaco, incorporando mejoras de carácter técnico a la actual regulación de este Impuesto en el ámbito del devengo y, respecto a la base imponible, la forma de determinación de la carga fiscal relativa al Impuesto General Indirecto Canario, que no formará parte de la base imponible cuando se trate de tipos proporcionales.
- El Capítulo II trata sobre el Impuesto Especial de la Comunidad Autónoma de Canarias sobre combustibles derivados del petróleo: entre otros aspectos, se modifica la regulación de su ámbito territorial, adaptándolo a la establecida para el Impuesto General Indirecto Canario y para el Arbitrio sobre Importaciones y Entregas de Mercancías en las Islas Canarias; se procede a modificar la tarifa del Impuesto, y se incrementan los tipos impositivos aplicables a las gasolinas, gasóleos y fuelóleos.
- A través del Capítulo III se crea un conjunto de tributos propios de la Comunidad Autónoma de Canarias que forman el bloque de la fiscalidad medioambiental de la Comunidad, y que tienen como objeto el orientar el comportamiento de los agentes económicos, con la finalidad de contribuir a la protección del medio ambiente. Se crean estos dos tributos medioambientales: el Impuesto de la Comunidad Autónoma de Canarias sobre Grandes Establecimientos Comerciales y el Impuesto de la Comunidad Autónoma de Canarias sobre determinadas actividades que inciden en el medio ambiente.
- El Capítulo IV versa sobre la regulación de un impuesto de nueva creación, en virtud del Anteproyecto de Ley: el Impuesto de la Comunidad Autónoma de Canarias sobre los Depósitos de Clientes en las Entidades de Crédito Canarias, a través del cual se grava el stock de depósitos bancarios de las entidades financieras.
- En el Capítulo V se incorporan un conjunto de disposiciones comunes a los cuatro impuestos creados mediante la presente Ley relativas a la gestión de los mismos.
- El Capítulo VI regula las tasas de la Comunidad Autónoma, con la introducción de algunas modificaciones en el ámbito de la regulación del régimen general de las tasas, con la modificación de la regulación de determinadas tasas: tasas por servicios administrativos, tasas por inserción en el Boletín Oficial de Canarias, tasas por inscripción de mediadores de seguros en el registro administrativo especial, tasas por servicios prestados en conservatorios profesionales de música, tasas por expedición de títulos académicos y profesionales, tasas por servicios prestados en los puertos de la Comunidad Autónoma, etc. Se crean además, y entre otras, las tasas siguientes: tasa por la entrega del cartón del juego de bingo, tasas de la Academia Canaria de Seguridad, las tasas por búsqueda, salvamento y rescate, tasas de la Agencia Canaria de evaluación de la calidad y acreditación universitaria, y la tasa por la expedición de la etiqueta ecológica de la Unión Europea, o las tasas de la Administración Tributaria Canaria.

El **Título II**, que trata sobre los tributos cedidos a la Comunidad Autónoma de Canarias, se divide en cuatro Capítulos.

- El Capítulo I contiene las normas referentes al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas: quedan afectadas las deducciones por gastos de estudios, por nacimiento o adopción de hijos, por contribuyentes con discapacidad y por contribuyentes desempleados; se modifica la tarifa del tramo autonómico, a fin de que quienes mayores rentas perciben arponen un esfuerzo financiero suplementario al mantenimiento de los servicios públicos esenciales.
- El Capítulo II está dedicado al Impuesto sobre el Patrimonio, creándose la exención en este Impuesto de los patrimonios especialmente protegidos de los contribuyentes con discapacidad.
- En el Capítulo III se regula el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, a fin de dotar al mismo de la equidad que le corresponde en el conjunto del sistema tributario.
- El Capítulo IV trata sobre el Impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados; precisando la aplicabilidad del tipo del 1 por ciento a las constituciones de derechos reales de garantía, pensiones, fianzas o préstamos, además de declararse la aplicación con carácter general del tipo del 4 por ciento respecto de las operaciones sobre bienes muebles y semovientes así como el régimen de la transmisión de valores.

El **Título III** regula los tributos derivados del Régimen Económico Fiscal de Canarias. Se compone de un Capítulo único, dedicado al Impuesto General Indirecto Canario, a través del cual, se regulan las exenciones en operaciones interiores y se establecen los siguientes tipos de gravamen: tipo cero, tipo reducido del 2,75 por ciento, tipo reducido del 3 por ciento, tipo general del 7 por ciento, tipo incrementado del 9,5 por ciento, tipo incrementado del 13,5 por ciento, y el tipo superincrementado del 20 por ciento.

El **Título IV**, bajo la rúbrica de Otras modificaciones, modifica la Ley 9/2006, de 11 de diciembre, Tributaria de la Comunidad Autónoma de Canarias, y la Ley 11/2006, de 11 de diciembre, de la Hacienda Pública Canaria.

2.3. Otras disposiciones.

El avance de Anteproyecto de Ley se cierra con **cuatro Disposiciones Adicionales**, relativas a las **adaptaciones presupuestarias**, a la **adscripción de medios personales y materiales a la inspección médica dependiente de la consejería competente en materia de función pública e inspección de los servicios**, a la **habilitación atribuida a la Ley de Presupuestos** y a la **tributación de los vehículos híbridos eléctricos y de vehículos eléctricos**.

El Anteproyecto de Ley se completa con **cuatro Disposiciones Transitorias**, referentes al régimen transitorio de los órganos que se modifican, a las competencias de la extinta Agencia Canaria de Desarrollo Sostenible y Cambio Climático, al destino del vehículo, y al *artículo 10.1.28º de la Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del Régimen Económico Fiscal de Canarias*.

Concluye el avance de Anteproyecto de Ley con una **Disposición Derogatoria única**, y con **siete Disposiciones Finales**, en las que se regula lo siguiente:

- a) La **Disposición Final Primera** faculta al Gobierno para que un plazo de tres meses desde la entrada en vigor de la Ley, modifique el catálogo de puestos del Cuerpo General de la Policía Canaria.
- b) La **Disposición Final Segunda** regula la integración de organismos de formación de empleados públicos, ICAP, ACS y ESSSCAN.
- c) La **Disposición Final Tercera** dispone la creación de la Agencia Tributaria Canaria.
- d) La **Disposición Final Cuarta** faculta al Gobierno a presentar un proyecto de Ley de tasas y precios públicos en la Comunidad Autónoma de Canarias.
- e) La **Disposición Final Quinta** habilita al Gobierno para dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo y aplicación de la Ley.
- f) La **Disposición Final Sexta**, sobre la publicación de las versiones vigentes de los textos refundidos en materia tributaria como textos actualizados con valor informativo.
- g) La **Disposición Final Séptima**, de entrada en vigor.

III.OBSERVACIONES AL "ANTEPROYECTO DE LEY DE MEDIDAS ADMINISTRATIVAS Y FISCALES".

1. Observaciones de carácter previo.

1.1. Aspectos formales de la solicitud de dictamen preceptivo previo:

1.1.1. Acerca de la solicitud de Dictamen del CES por el procedimiento de urgencia.

Con la solicitud inicial de Dictamen preceptivo, suscrita por la Secretaria General de la Presidencia del Gobierno, tal y como hemos señalado en el apartado que hace referencia a los antecedentes, se acompañó, además del texto del avance de *Anteproyecto de Ley de medidas administrativas y fiscales, certificación del Acuerdo de Gobierno*, por el que se solicita, por el trámite de urgencia el Dictamen del Consejo Económico y Social, conforme a lo establecido en el artículo 4.2 del *Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Económico y Social de Canarias*, aprobado por el *Decreto 312/1993, de 10 de diciembre*, en conexión con lo establecido en el artículo 5.3 de la *Ley 1/1992, de 27 de abril, del CES*, en su redacción dada por la *Ley 4/2001, de 6 de julio, de medidas tributarias, financieras, de organización y relativas al personal de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias*.

La sustitución del procedimiento normal, que incluye el **plazo de 30 días para dictaminar**, por otro excepcional cuya característica más relevante es, según aprecie el peticionario de la consulta, justamente la **reducción del término a 15 días, o menos**, como es el presente caso que se reduce a 5 días, exige su motivación.

La petición del dictamen por el procedimiento de urgencia tendría su fundamento, y desde luego a partir de una **correcta configuración formal y material del expediente y sus antecedentes**, en el hecho de que la preceptiva participación del Consejo sólo hubiera sido factible, precisamente, en la medida en que se presente la urgencia como **elemento determinante y constitutivo del fin perseguido** con la solicitud de dictamen previo y que no es otro que el de hacer eficaz la participación del CES en el proceso de configuración de esta iniciativa legislativa.

En opinión del Consejo, le corresponden al Gobierno de Canarias velar porque se hagan compatibles procedimientos a los que, legítimamente, acude como peticionario de la consulta, como es el de urgencia, con una presencia del Consejo en el proceso de configuración de las políticas económicas y sociales, de tal forma que **se haga efectiva su participación**.

Según se dispone en dicha certificación del Acuerdo de Gobierno el fundamento de la utilización del trámite de urgencia para recabar el Dictamen del CES, se encuentra en la siguiente argumentación:

“La actual coyuntura económica y social en que se desenvuelve la economía canaria exige la adopción de medidas tendentes a la reducción del gasto público y al incremento de la eficiencia en la prestación de servicios por parte de la Administración Pública de Comunidad Autónoma en distintos ámbitos.

(...)

En virtud de lo dispuesto en el artículo 4.a) de la Ley 1/1992, de 27 de abril, del Consejo Económico y Social, dicho organismo tiene atribuida la función de emitir informe previo sobre los anteproyectos de ley del Gobierno en materia económica, social y laboral.

De conformidad con lo previsto en el artículo 5.1 de la mencionada Ley, corresponde al Presidente del Gobierno solicitar del Consejo la emisión de informes y dictámenes cuando así lo haya acordado el Gobierno o lo interese cualquiera de sus miembros.

De otra parte, para la emisión de los informes y dictámenes preceptivos, según lo previsto en el artículo 5.3 de la referida Ley, podrá acordarse por el Gobierno la tramitación de urgencia.

En este expediente, concurren motivos que justifican la urgencia. La actual coyuntura económica y social exige realizar, cuanto antes, un profundo análisis de la organización de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias que permita racionalizar las estructuras orgánicas, detectar la posible existencia de duplicidades orgánicas, funcionales y competenciales y reestructurarlas, con la consiguiente disminución del gasto público e incremento de la eficiencia en la prestación de servicios que dicha actuación supone.

Asimismo, y en cumplimiento del mismo objetivo dirigido al inmediato ahorro y reducción del gasto público, junto a razones de orden económico y organizativo que conforman el marco actual de la planificación de los recursos humanos de la Administración, es necesario regular, lo antes posible, la no prolongación de la permanencia en el servicio activo del personal de la Administración Autonómica que haya cumplido 65 años.

A lo expuesto, debe añadirse la urgencia en la adopción del resto de medidas. En este sentido, el Gobierno acordó, el 23 de febrero de 2012, ampliar el objeto del Anteproyecto de Ley de Medidas, en fase de elaboración -para el que dio su conformidad mediante Acuerdo de fecha 4 de enero de 2012- incluyendo las medidas urgentes que se consideren precisas, así como la modificación de normas tributarias. Asimismo, se acordó que la tramitación se llevara a cabo por el procedimiento de urgencia, al objeto de que dichas medidas entraran en vigor en el menor plazo posible. Con fecha 1 de marzo de 2012, el Gobierno solicitó dictamen urgente al Consejo Económico y Social, emitiéndose el pasado 12 de abril.

Con posterioridad a la solicitud de dictamen al Consejo Económico y Social, la aprobación del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2012 ha puesto de manifiesto que, limitada nuestra capacidad para acudir al endeudamiento y limitada sensiblemente la financiación recibida del Estado, la única fuente a la que puede recurrir esta Comunidad Autónoma para obtener los recursos dinerarios que necesita para prestar los servicios públicos esenciales es la tributaria. Garantizar el Estado del Bienestar exige que con urgencia se adopten las medidas tributarias oportunas, a lo que obedece el presente Anteproyecto de Ley.

Respecto de este Anteproyecto de Ley se ha de solicitar nuevamente, y con carácter de urgencia, el dictamen del Consejo Económico y Social, al pervivir e incluso haberse acrecentado los motivos que justifican la urgencia.

En virtud de lo expuesto, el Gobierno, tras deliberar y a propuesta conjunta de los Consejeros de Economía, Hacienda y Seguridad y de Presidencia, Justicia e Igualdad acuerda solicitar al Consejo Económico y Social la emisión de su dictamen, con carácter de urgencia, sobre el Anteproyecto de Ley de medidas administrativas y fiscales, que figura como anexo, fijándose como plazo para la emisión del mismo hasta el día diez de mayo de dos mil doce.”.

Considera el Consejo que no parece estar plenamente justificada la solicitud de dictamen por el trámite de urgencia, al fundamentar la misma en la necesidad de acometer “...cuanto antes un profundo análisis de la organización de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma que permita racionalizar las estructuras...” y como consecuencia del Acuerdo adoptado el 23 de febrero de 2012, que amplía el anterior Anteproyecto de Ley dictaminado por el CES, “...la modificación de normas tributarios...”. De nuevo, tal y como señalamos en el Dictamen 1/2012, el avance de Anteproyecto de Ley que ahora se dictamina reitera modificaciones en la organización de esta administración suprimiendo organismos y órganos administrativos, adoptando medidas sustantivas de calado en la organización y gestión de los recursos humanos, para añadir ahora, además, una sustancial modificación del régimen tributario de la Comunidad Autónoma. Aspectos todos con muy escaso soporte analítico previo.

También se desconoce si las peticiones de informes preceptivos a los diferentes centros directivos y órganos, señalados en la *Directriz tercera del Decreto 20/2012, de 16 de marzo, del Presidente*, han sido realizadas y si lo han sido también, y de manera coherente, conforme al procedimiento de urgencia o si, por el contrario, solo se escoge éste para el preceptivo trámite del CES.

Una vez más, es importante que por el Gobierno se asuma la preocupación, respecto de la conveniencia y necesidad de que se haga un uso razonable, meditado y prudente del procedimiento de urgencia. Declaración de urgencia que, según constata el Consejo en el ejercicio de su actividad consultiva suele producirse particularmente en asuntos de especial complejidad y trascendencia, como es el caso de la iniciativa legislativa objeto del presente dictamen y en los que puede quedar mayormente afectada la calidad que el Consejo Económico y Social trata de mantener en sus pronunciamientos.

Por otro lado, desde el punto de vista formal, los efectos que, para la eficaz actuación del Consejo, tiene el hecho de solicitar su intervención en el proceso de elaboración de la norma simultáneamente con otros procesos participativos y/o trámites de audiencia o la ausencia de algunos de ellos, sitúa la participación del CES en fase preeliminar de la gestación de la norma, más situada en el terreno de las actuaciones previas de tipo administrativo que en el del momento de la expresión de la voluntad del Gobierno en relación a los propósitos, fundamentos y objetivos de la iniciativa objeto de Dictamen.

1.1.2. Acerca de la documentación que acompaña al Anteproyecto de Ley.

La tramitación del Anteproyecto de Ley que se dictamina se rige por lo dispuesto en el *Decreto 20/2012, de 16 de marzo, del Presidente*, por el que se establecen las normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las directrices sobre su forma y estructura, citado con anterioridad.

Consta en el expediente, junto con el avance de Anteproyecto de Ley, la solicitud inicial de Dictamen preceptivo al Consejo, firmada por la Secretaria General de la Presidencia del Gobierno, y no por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno, como exige el artículo 5.1. de la Ley 1/1992, de 27 de abril, del Consejo Económico y Social, a tenor del cual “...corresponde al Presidente del Gobierno solicitar del Consejo la emisión de informes y dictámenes cuando así lo haya acordado el Gobierno o lo interese cualquiera de sus miembros”.

Tal y como hemos señalado en el apartado que hace referencia a los antecedentes, se aporta certificación del **Acuerdo de Gobierno de 3 de mayo de 2012**, relativo a la solicitud de dictamen del Consejo por el procedimiento de urgencia, de acuerdo con lo establecido en el **artículo 4.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento** del Consejo Económico y Social de Canarias.

Se aporta **Informe justificativo del Anteproyecto de Ley de medidas administrativas y fiscales**, conforme a lo dispuesto en la directriz primera, apartado 4 en conexión con la directriz tercera, apartado 5 del **Decreto 20/2012, de 16 de marzo, del Presidente**, que dispone que “...en las leyes acto o medida, leyes presupuestarias, leyes fiscales, leyes de medidas y en aquellas leyes en que así lo acuerdo del Presidente del Gobierno, el anteproyecto se presentará acompañado de un informe de la Consejería proponente en la que se recojan los siguientes extremos: a) Identificación de la situación jurídica y de hecho; b) justificación del proyecto; c) alternativas a una actuación legislativa; d) aspectos técnico-jurídicos; e) efectos económicos y sociales; f) aspectos relativos a su aplicación y g) aspectos relacionados con el pronunciamiento del Gobierno.”.

Por lo que a dicho **Informe Justificativo** del Anteproyecto de Ley de medidas administrativas y fiscales se refiere, el Consejo advierte que el mismo, se encuentra suscrito únicamente por el Consejero de Presidencia, Justicia e Igualdad. Lo correcto, no sólo desde un punto de vista formal, sería que dicho Informe estuviera suscrito, además y por la trascendencia de los cambios que en materia tributaria incorpora la norma, por el Titular de la Consejería de Economía, Hacienda y Seguridad. Es el propio Acuerdo del Consejo de Gobierno de 3 de mayo de 2012 el que considera proponentes a ambos Departamentos del Gobierno.

Tal y como hemos señalado, la particular relevancia de las medidas fiscales propuestas y sus eventuales efectos económicos y sociales, respecto de los que por otro lado nada se dice, exigen que al menos se hubiera aportado entre los antecedentes un informe de la Consejería de Economía, Hacienda y Seguridad, explicativo acerca de las consecuencias y efectos de estas medidas, en el que se detallara el impacto económico-financiero de las mismas, y sus repercusiones en la estructura financiera y presupuestaria de la Comunidad Autónoma. Aspectos sobre los que más adelante se vuelve.

Conforme a lo señalado en la *directriz tercera, apartado 2 del mencionado Decreto 20/2012*, la remisión del anteproyecto de ley “...podrá hacerse de forma simultánea a todas las instituciones, entidades, organismos y órganos previstos en el apartado anterior”, salvo lo previsto para el informe de la Dirección General del Servicio Jurídico, que se solicitará una vez evacuado el trámite de informes a que se refiere el *apartado 1 de la directriz tercera*.

No obstante esta posibilidad de tramitación simultánea, una vez más desde el CES se reitera la conveniencia de que, para facilitar nuestro trabajo y en la medida en que ello significaría una mejor configuración de la norma, más próxima a la voluntad política del Gobierno, lo deseable hubiese sido que se aportara al expediente la **Memoria económica**, de acuerdo con lo dispuesto en el *artículo 22.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno*, y que se rige por la Instrucción de 23 de mayo de 2002, de la **Dirección General de Planificación y Presupuesto** sobre los documentos y datos económicos que deben acompañar a los expedientes correspondientes a las disposiciones de carácter general.

Asimismo, y por las mismas razones, es exigible que se aporte también el **Informe de la Oficina Presupuestaria** de la Consejería de Economía y Hacienda, conforme al *artículo 2.2 f) del Decreto 153/1985, de 17 de mayo, por el que se crean las Oficinas Presupuestarias de las Consejerías del Gobierno de Canarias* (según redacción dada por la *Disposición Adicional Segunda del Decreto 234/1988, de 18 de diciembre*). El de la **Dirección General de Planificación y Presupuesto**, de conformidad con el *artículo 26.4. a) del Decreto 12/2004, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de la Consejería de Economía y Hacienda*, el **Informe de la Dirección General del Servicio Jurídico**, de acuerdo con el *artículo 20.f) de su Reglamento de Organización y Funcionamiento*, aprobado mediante el *Decreto 19/1992, de 7 de febrero*, así como el **Informe sobre el impacto por razón de género**, emitido por el Instituto Canario de Igualdad, de acuerdo con el *artículo 22.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno*.

Tampoco nos consta la realización del preceptivo **trámite de audiencia** consagrado en el *artículo 105.a) de la Constitución Española*, así como de conformidad con la **Norma Tercera, apartado 1, letras g) y h) del Decreto 20/2012, de 16 de marzo, del Presidente**. Hemos de resaltar, en relación a este aspecto, que durante los trabajos preparatorios del proyecto de dictamen si que se ha tenido constancia de que a organizaciones presentes en el Consejo se les ha dado audiencia a un texto del anteproyecto de ley que, al menos en parte, no se ajusta al documento puesto a disposición del CES.

Finalmente, también hubiese sido deseable que se acompañara del **Informe de la Inspección General de Servicios** de la Consejería de Presidencia, Justicia y Seguridad, de conformidad con el *artículo 7 del Decreto 48/2009, de 28 de abril*, por el que se establecen en la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, medidas ante la crisis económica y de simplificación administrativa, así como el **Informe de la Secretaría General Técnica** de la Consejería competente en la elaboración del Anteproyecto de Ley, de acuerdo con el *artículo 22.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno*.

1.2. Acerca del contenido del Informe justificativo del Anteproyecto de Ley de medidas administrativas y fiscales.

Tal y como se ha advertido en anteriores párrafos, consta en el **expediente Informe justificativo del Anteproyecto de Ley de medidas administrativas y fiscales**, suscrito por el Excmo. Sr. Consejero de Presidencia, Justicia e Igualdad, y sobre el que reiteramos la necesidad de que, en primer lugar incluya las medidas tributarias, que implican modificaciones sustanciales de los tributos propios de la Comunidad Autónoma, en los cedidos y en los que provienen de nuestro REF y, por otro lado la

exigencia de que este Informe Justificativo venga suscrito también por el Titular de la Consejería de Economía, Hacienda y Seguridad.

Conforme al apartado 4 de la directriz primera del Decreto 20/2012, de 16 de marzo, del Presidente, por el que se establecen las normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las Directrices sobre su forma y estructura, *“...no será necesario la cumplimentación de la lista de evaluación en el caso de las leyes acto o medida y de leyes presupuestarias”*, señalando la directriz tercera, en su apartado 5, que *“...en las leyes acto o medida, leyes presupuestarias, leyes fiscales, leyes de medidas y en aquellas leyes en que así lo acuerdo del Presidente del Gobierno, el anteproyecto se presentará acompañado de un informe de la Consejería proponente en la que se recojan los siguientes extremos: a) Identificación de la situación jurídica y de hecho; b) justificación del proyecto; c) alternativas a una actuación legislativa; d) aspectos técnico-jurídicos; e) efectos económicos y sociales; f) aspectos relativos a su aplicación y g) aspectos relacionados con el pronunciamiento del Gobierno.”*.

A la vista del Informe Justificativo del Anteproyecto de Ley de medidas administrativas y fiscales, suscrito únicamente por el Consejero de Presidencia, Justicia e Igualdad, con fecha 2 de mayo de 2012, en el mismo se hace referencia a los siguientes aspectos: a la identificación de la situación jurídica y de hecho, a la justificación del proyecto, a los aspectos técnico-jurídicos, a la relación con las políticas transversales y a los efectos económicos y sociales.

Respecto a los extremos recogidos en el Informe Justificativo, el Consejo considera que están incompletos, toda vez que parece que los aspectos o extremos del citado Informe son los señalados en el anterior Decreto 30/2009, de 19 de marzo, del Presidente, por el que se establecen las normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las Directrices sobre su forma y estructura; siendo lo correcto y razonable que el Informe justificativo hiciera referencia a los extremos señalados en el apartado 5 de la Directriz tercera del Decreto 20/2012, de 16 de marzo, del Presidente, que es por el que ha de regirse el presente Anteproyecto de Ley.

En este sentido, y de acuerdo con lo expuesto, debe procederse a la modificación del Informe justificativo que acompaña al Anteproyecto de Ley de medidas administrativas y fiscales. El Informe en cuestión debe hacer referencia a la alternativa a una actuación legislativa, a todos aquellos aspectos relativos a su aplicación y a los aspectos relacionados con el pronunciamiento del Gobierno; aspectos éstos que se han omitido.

De particular importancia, queremos llamar la atención al hecho de que en el Informe justificativo del Anteproyecto de Ley de medidas administrativas y fiscales, al hacer referencia a los **efectos económicos y sociales** de la iniciativa, se nos indica que *“... los mismos aparecen valorados en las memorias económicas elaboradas y aportadas por cada uno de los departamentos afectados por las previsiones incluidas en el anteproyecto, y que se contienen en el expediente administrativo, a las que se remite expresamente”*. Siendo así que no constan entre la documentación remitida estas memorias, al parecer elaboradas por los distintos departamentos afectados.

Tal y como se ha mencionado en el apartado relativo a la documentación que acompaña al Anteproyecto de Ley, es imprescindible se aporten las Memorias Económicas de los Departamentos proponentes o, en su caso, informes económicos-financieros que cuantifiquen los efectos, que las medidas propuestas, tanto desde el punto de vista de la organización administrativa y sus recursos humanos, como desde el punto de vista tributario, tendrán en el escenario de los presupuestos de gastos e ingresos de la Comunidad Autónoma, así como su incidencia, repercusiones e impacto financiero en nuestra economía. Nada se dice de todo ello con los antecedentes con los que se acompaña el texto de la nueva norma propuesta.

Con todo ello, ya desde estas *observaciones de carácter previo*, desde el CES se quiere resaltar la importancia que, de cara a la justificación de la norma y la evaluación de sus efectos en relación a los objetivos que persigue, tiene el que pueda disponerse de la información, informes y memorias señaladas con anterioridad, así como de un **correcto análisis del diagnóstico previo** de las situaciones cuya regulación prevé, tanto desde el punto de vista económico como social.

Estamos, en consecuencia, una vez más ante un proyecto de norma con fundamentaciones económicas y sociales notoriamente insuficiente, en algunos supuestos, e inexistente en otros ámbitos materiales objeto de regulación, en particular en lo que concierne, esta vez, y en la medida en que se constituyen como una parte sustancial de la norma, a los aspectos tributarios. También en lo que respecta a la supresión de determinados órganos administrativos, o en lo que se refiere a importantes modificaciones en materia de función pública, entre otros aspectos, a los que se vuelve con mayor detalle en las *observaciones de carácter particular*.

1.3. La conveniencia de un informe-memoria sobre previsible efectos de la iniciativa legislativa sobre la libre competencia, la libertad de empresa y el bienestar de los consumidores.

Tal y como ha venido sosteniendo en reiteradas ocasiones el CES, el establecimiento de un nuevo marco normativo es de particular relevancia en la ordenación económica y el bienestar social. En líneas generales la regulación que se pretende, esta vez en materia de reorganización administrativa y de la función pública, así como en materia tributaria, ha de orientarse a la **defensa del interés general**, bien por tratar de corregir determinadas ineficiencias en la gestión pública, por tratar de mejorar el escenario de sostenibilidad financiera o, aún, persiguiendo otros fines no necesariamente económicos. En cualquier caso, son cuestiones todas de particular relevancia para el interés general.

Es frecuente, también, que una nueva norma legal introduzca distorsiones e ineficiencias en las decisiones con las que los agentes económicos proceden a asignar sus recursos: el resultado, a veces no buscado, de todo ello es que el nuevo marco regulatorio *limita la competencia, ocasiona problemas a consumidores y empresas y, consecuentemente, reduce el bienestar de la sociedad en su conjunto*.

Tal y como también hemos tenido oportunidad de incluir de manera reiterada en otros dictámenes del Consejo, y en relación a esta cuestión, desde el CES se asumen las dificultades que tiene la evaluación de cualquier norma regulatoria desde el punto de vista de **su incidencia sobre el funcionamiento de la competencia y una**

eficaz articulación del mercado, a lo que habría que añadir ahora lo complejo de proceder, siendo como es algo urgente e indispensable, a una eficaz reestructuración de la Administración de la Comunidad Autónoma, de tal forma que ésta se constituya en motor para el desarrollo económico y social.

Estas dificultades, sabemos vendrían dadas básicamente por, en primer lugar, la escasez de hábitos y prácticas a la hora de elaborar marcos regulatorios destinados al análisis del funcionamiento de nuestras administraciones y sectores económicos, y la ausencia de indicadores cuantitativos y cualitativos a este respecto. En segundo lugar, esta dificultad es particularmente notoria a la hora de ligar aspectos como la calidad y productividad de los servicios públicos, así como el desarrollo de nuestras actividades económicas, con las normas pretendidas y su calidad.

En este sentido, el CES hace una **recomendación expresa**, ya desde estas *observaciones de carácter previo*, para que propuestas de configuración de un nuevo marco regulatorio, se acompañen de un **Informe o Memoria en torno a los previsibles efectos de la norma propuesta sobre el funcionamiento de la libre competencia en los mercados, la libertad de empresa y el bienestar de los consumidores**, así como la calidad y productividad de los servicios públicos.

La necesidad de este tipo de informes debe ser asumida por los propios órganos proponentes de la norma y con el objetivo de constatar que el marco regulatorio propuesto, no sólo **no introduce restricciones y limitaciones a la competencia**, de manera injustificada o desproporcionada, sino que los propios proponentes de la norma **anticipan el propósito de evitar las mismas**, corregir en cualquier caso los defectos advertidos y apostar por una mejor configuración de la intervención pública que facilite el desarrollo económico y la cohesión social.

2. Observaciones de carácter general.

2.1. Respecto a los Anteproyectos de Leyes Acto o de Medidas.

En el Anteproyecto de Ley que se dictamina se introducen preceptos ya incorporados en la vigente *Ley 12/2011, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2012*. En concreto, el artículo 14 “Racionalización y distribución de efectivos” se corresponde con la *Disposición Adicional decimonovena de la Ley de Presupuestos Generales para 2012*, el artículo 22 “*complemento a la prestación económica por incapacidad temporal*” se regula a través de la *Disposición Adicional decimosexta de la citada Ley 12/2011*, y la “*inspección médica del personal del sector público*”, recogida en el artículo 23 del Anteproyecto, ya se encuentra regulada por la *Disposición Adicional trigésimoctava de la vigente Ley de Presupuestos*. Asimismo, también mediante el presente Anteproyecto se modifica la *Ley 12/2011, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2012*, y específicamente los artículos 28.2, 32.1, 33, 34.1 y 5, 35.2 y 5, 36, 37b) y 38, dedicados a los *gastos de personal*.

Además, por medio de la *Disposición Final segunda*, se señala que, en lo que a la integración de organismos de formación de empleados públicos se refiere, el Gobierno “... *analizará la viabilidad de la integración en un solo organismo público, con la naturaleza que resulte más adecuada para el ejercicio de las funciones que tienen atribuidas, de los organismos autónomos...*”. Por otro lado, la *Disposición Final tercera* determina que “... *en el plazo de tres meses el Gobierno aprobará un proyecto de ley de creación de la Agencia Tributaria Canaria, como entidad de derecho público, con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar,...*”

También, la propuesta legislativa incorpora un conjunto de medidas y modificaciones particulares de preceptos de distintas normas territoriales de la Comunidad Autónoma, con la justificación y fundamento en la necesidad de proceder a determinados ajustes en la estructura y organización de los Departamentos del Gobierno, en la conveniencia de actualizar determinadas medidas de tipo impositivo o, entre otras, en la oportunidad de avanzar en la configuración de un escenario de contención de gastos estructurales de funcionamiento para la mejora de la gestión de los servicios.

En nuestra opinión, y así se reflejó en el anterior Dictamen 1/2012, citado, la voluntad manifiesta para proceder de tal forma merece el reconocimiento del CES, pero el propósito global pretendido con el anteproyecto que se analiza incurre en algunas insuficiencias, no sólo por la también insuficiente motivación y análisis previo, a lo que ya nos hemos referido en el presente Dictamen, sino por la inadecuada técnica utilizada.

Con las denominadas *leyes de medidas o acompañamiento, o leyes acto*, en la terminología del *Decreto 20/2012, de 16 de marzo, del Presidente, por el que se establecen las normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las Directrices sobre su forma y estructura*, se ha procedido, hasta la fecha, a **introducir ajustes normativos** de muy diversa índole en un conjunto, ciertamente extenso, del cuerpo normativo de la Comunidad Autónoma, y que han oscilado desde meros ajustes técnicos, alejados de aquellos

núcleos básicos de la Ley de Presupuestos, a cambios sustanciales de relevancia y que han venido afectando a normas con un cierto carácter básico en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias, alejándolos, todos estos cambios, del debate político y social, y **generando una innecesaria dispersión legislativa e incrementando la complejidad del ordenamiento jurídico y su inaccesibilidad.**

Admitiéndose, no obstante, que el debate doctrinal acerca de la naturaleza de las llamadas Leyes de Acompañamiento o Medidas ya ha sido resuelto por el Tribunal Supremo, que ha configurado este tipo de normas como leyes ordinarias cuyo contenido estaría plenamente amparado por la libertad de configuración normativa de la que disfruta el legislador y que permite una mejor y más eficaz ejecución del programa de gobierno en los distintos ámbitos en los que desarrolla su acción, el Consejo Económico y Social cree oportuno utilizar otros procedimientos de reforma y adaptación de las normas que permita, a través de la participación y el debate, determinar su acierto y oportunidad.

El Consejo Económico y Social, de manera reiterada, ha venido precisando¹ la **escasa adecuación entre los Anteproyectos de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma y los Anteproyectos de Ley que, bajo distintas denominaciones, han venido "acompañándolos"**. La heterogeneidad de las cuestiones tratadas en estos últimos, su muy distinto y diverso alcance, el hecho de que, además, en ocasiones se adecuaron escasamente a tratar aspectos directamente relacionados con los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma o con medidas de política económica y social, determinó que **el Consejo rechazara esa técnica** por no adecuarse a las orientaciones que han venido fijándose, también con reiteración, por la jurisprudencia de Tribunal Constitucional.

2.2. Situación económica actual de Canarias.

Tras tasas de **crecimiento del PIB** negativas tanto en Canarias como en el conjunto de España en 2009 y 2010, en **2011 volvieron a ser positivas**. Según los datos de Contabilidad Regional, recientemente publicados por el INE, el **crecimiento del PIB en Canarias en 2011 fue del 2,1%**. Con este dato, Canarias se sitúa como la comunidad autónoma con mayor tasa de crecimiento regional, **triplicando la tasa de crecimiento para la media estatal (0,7%)**. Datos estos, los de crecimiento durante 2011, que **contrastan notoriamente** con los **principales indicadores de empleo** que reflejan un deterioro de la situación del mercado de trabajo. Así, **la tasa de paro** ha seguido aumentando en 2011, hasta situarse en el **30,9%**, la segunda más alta del país.

Respecto a 2012, la desaceleración de las tasas de crecimiento en Europa y España, esta última con crecimientos negativos, afectará determinadamente a las

¹ Dictámenes del Consejo sobre "*Leyes de Medidas o Acompañamiento*": Dictamen 1/2012, sobre el Anteproyecto de Ley de medidas administrativas y de modificación de normas tributarias; Dictamen 4/2010, sobre el Anteproyecto de Ley del Impuesto sobre las labores del tabaco y otras medidas tributarias; Dictamen 2/2004, sobre el Anteproyecto de Ley de medidas extraordinarias, administrativas y financieras; Dictamen 9/2003, sobre el Anteproyecto de Ley de Medidas Fiscales y Tributarias; Dictamen 9/2002 sobre el Anteproyecto de Ley de Financiación de las Haciendas Territoriales Canarias; Dictamen 4/2001, sobre el Anteproyecto de Ley de establecimiento de Normas Tributarias y de Medidas en materia de Organización Administrativa, de Gestión, relativas al Personal de la C.A.C. y de carácter Sancionador; Dictamen 2/2000, sobre el Anteproyecto de Ley de Medidas Tributarias, Financieras, de Organización y Relativas al Personal de la Administración Pública de la C.A.C.; y Dictamen 1/2000, sobre el Anteproyecto de Ley de Medidas Económicas en materia de Organización Administrativa y Gestión y relativas al Personal de la C.A.C.

perspectivas de recuperación de la economía canaria. Aunque se presume que Canarias, debido al turismo, se encuentra en mejor posición que la media estatal, es probable que en 2012 se produzca una contracción en su actividad, aunque menor a la de la media nacional.

La evolución de nuestra **deuda pública**, en términos comparados con el resto de las Comunidades Autónomas, refleja comportamientos diferenciados que muestran un peso sobre el PIB inferior a la media y con una tasa de crecimiento, a partir de 2010, en el que ésta se estabiliza. Tal y como se refleja en las *observaciones de carácter general*, al finalizar 2011 la relación deuda pública-PIB regional, en Canarias, se coloca muy por debajo de la media de las Comunidades Autónomas.

En lo que concierne al **déficit público**, el escenario descrito para 2012, y al que nos referimos también en las *observaciones de carácter general de nuestro Dictamen 1/2012, sobre un anterior Anteproyecto de Ley de medidas administrativas y de modificación de normas tributarias*, afecta de forma importante a la política presupuestaria de Canarias. Los datos de ejecución presupuestaria al cierre del año 2011 muestran un déficit del conjunto de las Comunidades Autónomas del 2,94% sobre el PIB nacional, lo que supone una desviación de 1,6 puntos porcentuales sobre los objetivos inicialmente previstos (1,3%). Según estos datos Canarias, con -1,78%, se encuentra al igual que el año anterior entre las Comunidades Autónomas con menor déficit.

Tal y como recogimos en el Dictamen 1/2012, nuestros **Presupuestos Generales para 2012**, con 7.203 millones de euros, suponen un incremento del 4,5% respecto del Presupuesto de 2011. Un análisis detallado de la estructura de ingresos y gastos de estos presupuestos también se incluye en las *observaciones* del presente dictamen. En particular cabe resaltar que el grupo de políticas orientadas a la producción y promoción de bienes y servicios sociales representa el 66,6% del presupuesto. El siguiente grupo de políticas de gasto, por volumen de recursos asignados, son deuda pública, con el 9,2%, actuaciones sobre el territorio y aportaciones a las corporaciones locales, ambas con el 6,7% cada una.

Las malas perspectivas de **crecimiento para 2012** pueden afectar negativamente a la capacidad recaudatoria de las distintas administraciones públicas, lo que en el presupuesto de ingresos de la comunidad autónoma se reflejará en una posible minoración tanto en las partidas de impuestos directos e indirectos como en las de transferencias corrientes y de capital, estas últimas provenientes en gran parte de la Administración Central.

Respecto a éstas últimas, debe tenerse en cuenta que las primeras cifras presentadas en el *Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2012*, así como el conjunto de medidas adoptadas en el último mes por el Consejo de Ministros muestran una reducción significativa del conjunto de recursos económicos a transferir a la Comunidad Autónoma de Canarias, al reducirse o suprimirse las aportaciones estatales a Acuerdos y Convenios suscritos entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Canarias.

El Consejo Económico y Social participa de la necesidad de acometer, en la actual coyuntura económica y social, la reestructuración de la organización administrativa y de la función pública en el sector público autonómico, emplazando para ello al Gobierno a que avance en la concreción de medidas eficaces y de calado.

3. Observaciones de carácter particular

3.1. Sobre la Exposición de Motivos del Anteproyecto de Ley.

La *Exposición de Motivos*, pieza aparte que precede al texto articulado y que no participa de la división interna de la parte dispositiva, implica una parte importante de la justificación del avance de anteproyecto.

Por ello, el CES entiende, ha de exigirse su correcta delimitación, y con independencia de que en la mayoría de los casos la exposición de motivos se haya degradado a simple rutina y se limite a explicaciones sumarias e inexpressivas y a reiteraciones del contenido material de la norma. Su presencia constituye parte de las garantías que el procedimiento legislativo establece para un conveniente ejercicio de las funciones del Consejo.

3.2. Respetto del Libro I: Medidas Administrativas.

3.2.1. En cuanto a la Organización Administrativa (Título I, artículos del 1 al 13)

En líneas generales, y en opinión del Consejo, debemos traer aquí alguna de las consideraciones incluidas en las *observaciones de carácter previo*, en particular en lo que concierne a la indeterminación de los presumibles efectos que, de cara a la mejora de la gestión de políticas concretas y/o reducción del gasto público y el incremento de la eficiencia en la prestación de servicios, tendría la supresión de determinados organismos e instancias para la participación.

En efecto, siempre en opinión del Consejo, habrá de valorarse positivamente los esfuerzos que se hagan para que los órganos colegiados de la administración cobren relevancia tanto en su funcionalidad como en su contribución a la participación social, y a la coordinación y a la cooperación entre las Administraciones. Nada habría que objetar a los criterios de austeridad, ahorro y mejora de la gestión pública, como principios inspiradores del Anteproyecto de Ley que se analiza, en lo que concierne a este apartado. Pero son escasos los avances en una auténtica reforma estructural.

Sin embargo, la reducción, sin más, de órganos y procesos para la participación exige, con carácter previo, un correcto análisis y con el fin de proponer las medidas oportunas y el establecimiento para el futuro de las oportunas reglas de normalización para su mejora en el ámbito de la administración de la Comunidad Autónoma.

Así, de nuevo, las modificaciones propuestas se limitan a la mera adaptación de la estructura de gobierno de algunos de estos órganos a la actual configuración de la administración pública de la Comunidad Autónoma. En otras ocasiones se suprimen órganos deliberantes y consultivos, justificándose en el hecho de que no existía hasta la fecha un órgano administrativo específico con competencias expresas en la materia, caso de la supresión del Consejo Canario de Entidades en el Exterior, desplazando así el centro de gravedad de la función consultiva, el estudio de proyectos de normas, planes y programas, desde instancias expresamente reconocidas para ello a órganos de "*actuación administrativa*", lo que en opinión del Consejo no parece razonable. En otras ocasiones el proyecto de norma difiere, sin más, la puesta en marcha de otras instancias para la participación, caso del Consejo de la Juventud de Canarias, al hecho de que "*exista disponibilidad*

presupuestaria a tal fin”, lo que constituye una mera declaración programática que remite a un futuro “*sine die*” y que depende de un acto unilateral de quien ha de establecer las prioridades. Circunstancias todas que restan coherencia a los objetivos perseguidos con el proyecto de norma.

En relación a todo ello, el CES propone la elaboración de un *mapa de los organismos, procesos e instancias colegiadas para la participación*, de tal forma que se avance en la determinación de su eficacia en la función que desempeñan en la configuración de las políticas públicas. Este Mapa ordenado de la participación institucional ha de facilitar la configuración de un modelo estructurado de la misma que permita racionalizar la gran heterogeneidad de órganos, mejorando su coordinación y optimizando al máximo su rendimiento y utilidad. El significativo incremento en los últimos años de órganos de este tipo no significa, en sí mismo, la mejora de los procesos participativos. Análisis en el que, desde luego, el propio Consejo Económico y Social ha de incluirse.

Finalmente, a todas estas consideraciones, síntesis del contenido de nuestro anterior Dictamen 1/2012, hemos de sumarle ahora la inoperancia con que se recoge en la Disposición Final segunda la integración de organismos de formación de empleados públicos, respecto de la que nada se concreta para hacer efectivo dicho propósito en cuanto a plazos, efectos y costes, de cara al incremento de la racionalidad y la mejora de la eficiencia en este ámbito de actuación pública.

3.2.2. En cuanto a la Gestión de Personal (Título II, artículos del 14 al 33)

Con carácter general, en opinión del Consejo, no puede discutirse la necesidad de establecer un marco que permita la eficaz consecución de los objetivos de estabilidad presupuestaria, la reducción de nuestro déficit y la mejora de nuestra propia sostenibilidad fiscal, y que ello aconseja adoptar, en el ámbito de la gestión de nuestros recursos humanos, medidas que ayuden al respecto. En este sentido, el CES considera que la regulación de estos aspectos debería haberse incluido, en el Anteproyecto de Ley objeto de Dictamen, previo el proceso de negociación de las mesas generales y sectoriales, así como en los órganos específicos previstos al respecto en materia de función pública. Ello no solo hubiera facilitado los trabajos del Consejo, sino que habría aportado valor al conjunto de medidas a adoptar.

Por otro lado, el Consejo ha de manifestar su preocupación y sorpresa ante el hecho de que alguno de estos aspectos de particular relevancia en materia de función pública, como es el caso de la reducción de las retribuciones del personal, al utilizar la vía del Anteproyecto de Ley que se dictamina, procede, sin más, a alejar el proceso de discusión y consenso de las instancias de representación del personal al servicio de la Administración, produciéndose así, de facto, una deslegitimación de los mismos. Este tipo de proceder, aparte de ser de dudosa legalidad, imposibilita además extender este necesario consenso al proceso de reforma y modernización de la Administración.

Es justamente en coyunturas como las actuales, particularmente complejas, en las que es imprescindible el esfuerzo conjunto de todos los agentes, públicos y privados. Ello exige mantener permanentemente los cauces de participación y dialogo social entre el Gobierno y estas instancias para facilitar la configuración de propuestas y soluciones realistas, utiles, innovadoras y consensuadas a favor del desarrollo económico y la cohesión social.

Insistimos en que en cualquier proyecto de reforma en materia de jubilaciones debe primar como objetivo fundamental continuar garantizando, de un lado, la **sostenibilidad del sistema**, su **adecuación y suficiencia protectora** y, por otro, la **calidad en la prestación de los servicios públicos**. Las proyecciones conocidas sobre la evolución demográfica y el progresivo aumento de la esperanza de vida, con especial intensidad en el caso de quienes cumplen 65 años, están **transformando la estructura de la pirámide de población**.

Ante esta nueva realidad demográfica, y con el objetivo de mantener la tasa de dependencia que garantice la sostenibilidad del sistema, es necesario una vez más, exigencia que se plantea a lo largo del presente dictamen, proceder a un correcto análisis de estas medidas. Esta cuestión, la del tratamiento de las jubilaciones en materia de personal, requiere, y en relación a determinados **servicios públicos estratégicos**, **optimizar al máximo los recursos humanos**, con **altísimos costes de formación** y, justamente en período de crisis, con enormes **dificultades para su reposición**, caso entro otros del sistema sanitario o del educativo. Se propone desde el Consejo es una **actuación más reflexiva y meditada al respecto**.

Finalmente, y en relación a las propuestas sobre gestión de personal incluidas en este nuevo Anteproyecto de Ley, damos por reproducidas las valoraciones incluidas en nuestro anterior Dictamen 1/2012.

3.2.3. En cuanto a la Gestión de Juegos y Apuestas (artículo 34)

Por reproducidas las observaciones incluidas al respecto en nuestro Dictamen 1/2012, que señalaban lo siguiente:

Los juegos de azar no han sido objeto de ninguna normativa ni de ninguna medida de armonización en el seno de la Unión. Tal y como el propio texto de anteproyecto de ley objeto de dictamen reconoce, estos juegos están expresamente excluidos del ámbito de aplicación de la *Directiva 2000/31/CE del Parlamento Europeo y del Consejo*, que dispone que la misma no es de aplicación a las actividades de juegos de azar que impliquen apuestas de valor monetario, incluidas loterías y apuestas.

Consecuentemente, los Estados miembros pueden legítimamente establecer restricciones a la explotación de los juegos que reúnan estas características por motivos basados en la protección de los consumidores y en la defensa del orden social. Estos motivos constituyen razones imperiosas de interés general que pueden justificar restricciones a las libertades de circulación.

Sin embargo, la normativa de los Estados miembros en materia de juegos de azar y dinero no podrá suponer el incumplimiento de las obligaciones que se derivan de los *artículos 43 CE y 49 CE*, relativos a los principios de libertad de establecimiento y libre prestación de servicios, respectivamente .

Para que una medida nacional que restrinja una libertad de circulación esté justificada, debe aplicarse de manera no discriminatoria, ser adecuada para garantizar la realización del objetivo que persigue, y no ir más allá de lo necesario para alcanzar dicho objetivo.

Finalmente, el Consejo quiere hacer una consideración expresa en torno al tratamiento del silencio administrativo, que con carácter general se regula con efectos negativos, en el avance de Anteproyecto de Ley objeto del presente dictamen. En efecto, siendo los mecanismos de la comunicación previa y declaración responsable instrumentos clave para el proceso de liberalización del

acceso y establecimiento a las actividades de servicios, el Consejo, ya cuando dictaminó² el *Anteproyecto de Ley de Juegos y Apuestas*, hoy *Ley 8/2010, de 15 de julio*, se pronunció en contra de la opción escogida para limitar el valor positivo del silencio administrativo. Posición que hoy, por coherencia, se reitera desde el CES³.

3.2.4. En cuanto al Régimen Jurídico de las Encomiendas de Gestión (artículo 35)

El Consejo valora positivamente la mejora de los fundamentos que incluye el Informe Justificativo del Anteproyecto de Ley en esta materia, y que excluye la asimilación del régimen de las encomiendas de gestión a los entes, organismos y entidades del sector público, que cumplan con lo establecido en el *artículo 24.6 del Texto refundido de la Ley de Contratos del sector público*, con el régimen previsto en la *Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*. Lo que imposibilita incluir dentro de la propuesta a las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación de Canarias.

3.2.5. En cuanto a la modificación de la Ley de Vivienda de Canarias (artículo 36)

Respecto a la utilización del sorteo como modalidad preferente, en opinión del Consejo este procedimiento habrá de ser sustituido, también con carácter preferente, por la baremación en función de las necesidades de las familias. A igualdad de condiciones habrá de acudir a otros sistemas, evitándose el sorteo, y garantizando siempre los principios de concurrencia, publicidad y transparencia, y evitar cualquier posible arbitrariedad o discriminación.

3.3. Por lo que respecta al Libro II.- Medidas fiscales

Una vez más y con carácter general, para la totalidad del contenido de este Libro II sobre las medidas fiscales del avance de Anteproyecto de Ley que se dictamina, tanto en lo que propone sobre nuevos impuestos como en lo que concierne al tratamiento de las tasas en el ámbito de la Comunidad Autónoma, el Consejo llama la atención sobre la **ausencia total de análisis y estudios económicos** que permitan, razonablemente, determinar los previsibles efectos que estas medidas de tipo fiscal tendrían, como así se ha advertido en las *observaciones de carácter general* del presente dictamen, en el escenario de ingresos y gastos de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma, en la actividad económica y en los consumidores y usuarios. Además, y en lo que concierne específicamente a las modificaciones en el régimen de tasas de la Comunidad Autónoma, en opinión del Consejo el tratamiento propuesto en muchas de ellas iría en contra, precisamente, de la conveniencia de agilizar trámites administrativos y evitar costes a usuarios y operadores económicos.

² Dictamen del CES 8/2009, preceptivo, solicitado por el Gobierno de Canarias, sobre el avance de "*Anteproyecto de Ley de los Juegos y Apuestas*".

³ Además, la norma conocida como "*Ley Ómnibus*" a la que se hizo por el CES referencia en aquella ocasión, en la redacción conocida entonces, mantenía la regla general del silencio administrativo positivo y a las excepciones ya existentes, añade un nuevo requisito, a través de la modificación del *artículo 43 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre*, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, de tal forma que se exigiría una norma de ley para el establecimiento del silencio negativo y por causa justificada de interés general y, con ello, la necesidad de motivar dicha causa.

3.3.1. Capítulo II. Impuesto especial de la Comunidad Autónoma de Canarias sobre combustibles derivados del petróleo (artículo 42).

Nuevamente, el Consejo quiere señalar la dificultad para pronunciarse respecto al tratamiento que el Anteproyecto de Ley hace sobre este tributo, propio de la Comunidad Autónoma, al no venir acompañada la solicitud de dictamen por los exigibles estudios y análisis previos que ayuden a esclarecer los efectos de las modificaciones propuestas, en particular en lo que se refiere a las modificaciones en la tarifa del impuesto, que se estructuran en dos epígrafes, uno dedicado a la gasolina de bajo contenido en plomo, y otro a las restantes gasolinas, pero sobre todo en lo que concierne al incremento de los tipos impositivos aplicables a las gasolinas, gasóleos y fuelóleo. También se pretenden derogar determinadas exenciones.

Desde el Consejo se quiere llamar la atención sobre los previsibles efectos que el incremento de los tipos impositivos de esta figura tributaria podría tener en la actividad económica y en el consumo en las islas, y como consecuencia de todo ello, en la competitividad de nuestra economía.

3.3.2. Capítulo III. Impuestos medioambientales de la Comunidad Autónoma de Canarias (artículos 43 y 44).

Con carácter general, el Consejo Económico y Social quiere señalar que, en relación a la creación de este conjunto de lo que serían tributos propios de la Comunidad Autónoma en materia de fiscalidad medioambiental, y que presentan como denominador común su finalidad extrafiscal, ésta, en la medida en que constituye el elemento diferenciador de los impuestos autonómicos sobre los estatales y locales en el caso de coincidencia de operaciones gravadas, debería quedar perfectamente acreditada, para lo que la **recaudación** procedente de estas nuevas figuras tributarias han de estar **necesariamente afectas a la financiación de programas de gasto de carácter medioambiental**. En otras palabras debe quedar de relieve, en este tipo de gravámenes, que de su regulación se deduce una inmediata vinculación con la realización de políticas sectoriales específicas como la prevención de riesgos deducibles del ejercicio de las actividades gravadas, así como su afectación a la financiación de programas determinables.

Programas que, por esta misma razón, han de mostrarse claramente diferenciados en las leyes de presupuestos anuales, bien a través de **proyectos de inversión** o de **específicas asignaciones** en concepto de **gasto corriente**. Es, por otro lado, ésta específica adscripción de los recursos obtenidos con estas figuras tributarias a fines específicos en materia de protección medio ambiental lo que permitiría que estos tributos puedan reputarse respetuosos con la **prohibición de la doble imposición, en la que a juicio del CES podría incurrirse con estos tributos**, establecida en la *Ley de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA)*.

Hay otra previsión que se desprende de las normas de aplicación a estas figuras tributarias y respecto de las que el CES desconoce datos e información alguna que facilite el pronunciamiento de las organizaciones que lo forman, nos referimos a la exigencia de establecer las medidas de compensación o coordinación necesarias a favor de las Corporaciones Locales, de tal modo que sus ingresos no se vean mermados, ni reducidos tampoco en sus posibilidades de futuro, si como pensamos desde el CES estaríamos ante tributos sobre materias que la legislación de Régimen Local reserva a estas Corporaciones.

En opinión del Consejo debe resaltarse la **necesidad de una mejor construcción de los elementos definitorios de estas figuras tributarias**. Imprescindible fundamentar, una vez más, su justificación desde el punto de vista de sus efectos en la generación de ingresos de cara al mantenimiento de los servicios públicos, en la actividad económica y en el empleo.

3.3.3. Capítulo IV. Impuesto de la C.A.C. sobre los depósitos de los clientes en las entidades de crédito de Canarias (artículo 45).

No se puede cuestionar la capacidad de la Comunidad Autónoma para, conforme a las normas Constitucionales y de nuestro Estatuto de Autonomía, establecer tributos propios que garanticen recursos y autonomía financiera para el ejercicio de las funciones que se desprenden de nuestro ámbito de competencia.

La competencia, entonces, para la creación de tributos está regulada por la *Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas*, modificada por *Ley 3/2009, de 18 de diciembre*. Ésta dispone determinadas limitaciones a la capacidad de la Comunidad Autónoma para establecer sus propios tributos. Estas limitaciones son, en primer lugar, que los hechos imposables de las nuevas figuras tributarias no recaigan sobre los mismos hechos gravados por el Estado. Además, que los nuevos impuestos no se establezcan sobre materias que la legislación de régimen local reserve a las corporaciones locales, salvo que dicha legislación contemple expresamente tal tributo. Por último, la tercera limitación es que no se refieran estos impuestos a elementos patrimoniales, negocios, actos o hechos celebrados fuera del territorio de la Comunidad Autónoma, que no supongan tampoco obstáculo para la libre circulación, ni afecten de manera sustantiva a la fijación de residencia de las personas o a la propia circulación de capitales o a la ubicación de empresas dentro del territorio español.

Una configuración similar, a como se recoge en el Anteproyecto de Ley objeto del presente dictamen, del *impuesto sobre los depósitos de los clientes en las entidades de crédito de Canarias* se ha establecido en las Comunidades Autónomas de Extremadura y Andalucía, y en ambas está recurrido y pendiente de sentencia del Tribunal Constitucional. Por otro lado, recientemente el establecimiento de este tributo ha sido desestimado por el Parlamento de Cataluña. Además, se advierte desde las *observaciones de carácter previo*, no disponemos de entre los documentos que acompañan a la solicitud de dictamen del Informe de los Servicios Jurídicos del Gobierno y en consecuencia, desconocemos la eventual valoración que a partir de ese trámite se hubiera hecho por los proponentes de la norma a este respecto.

No sabemos, pues nada se señala al respecto en la Memoria Justificativa del Anteproyecto de Ley ni se desprende con claridad de su propia construcción si con esta figura tributaria estamos o no ante un impuesto directo o indirecto, considerando a los primeros aquellos que gravan la posesión de un patrimonio o la adquisición de renta, y los indirectos los que gravan la circulación de bienes y el gasto.

De nuevo, y desde el punto de vista de las previsibles consecuencias económicas de esta nueva figura impositiva, la ausencia de informes y estudios económicos que determinen sus efectos en el escenario de ingresos de la Comunidad Autónoma y en el ejercicio de la propia actividad por las entidades financieras, se constituyen en inconvenientes que dificultan el pronunciamiento del Consejo.

3.3.4. Capítulo Único del Título III, sobre el Impuesto General Indirecto Canario (artículos 53 al 63).

Con el Anteproyecto de Ley que se analiza se procede a una sustancial modificación de la regulación normativa de nuestro Impuesto General Indirecto Canario (IGIC) en varios ámbitos, y fundamentalmente en los que se refieren al régimen de las exenciones interiores y al de los tipos de gravamen. En opinión del Consejo, las mismas objeciones formuladas a la hora de valorar los nuevos tributos que se pretenden establecer, en lo que concierne a la ausencia de estudios o análisis y memorias económicas que permitan determinar los efectos de los cambios que se pretenden en la actividad económica y en el incremento de los precios en Canarias y en las previsiones de ingresos en los Presupuestos de la Comunidad, se hacen ahora en relación a los cambios que se quieren introducir en el IGIC.

Sin perjuicio de ello y con carácter general, queremos señalar desde el Consejo los riesgos que el incremento de los tipos de gravamen del IGIC, que afectaría a la mayoría de los bienes y servicios de consumo con repercusiones en la actividad económica en todos los sectores, muy castigados por la contracción de la demanda y la pérdida de poder adquisitivo de las familias, podrían significar para el desarrollo económico y la cohesión social.

Especial consideración respecto de nuestra principal actividad, el turismo, y la dificultad que el incremento del tipo general del IGIC podría significar, al no poder trasladar los efectos de esta subida a los compromisos suscritos con los operadores turísticos hasta el año 2013.

La modificación de los tipos impositivos del IGIC, tanto el reducido como el general, es previsible también que afecte al alza, y de manera sustancial, de los precios en Canarias. Un altísimo porcentaje de la actividad de nuestro sector de alimentación devienen en actividad comercial gravada entre los tipos 0 al 7%, un incremento del IGIC supone arrastrar tras de sí el de los precios de nuestros alimentos básicos, en una región con menor nivel de renta y mayor tasa de desempleo. Medidas de este tipo, siempre a expensas de una mejor fundamentación económica, podrían determinar retraer aún más el consumo, y no por propia voluntad sino por incapacidad económica.

Estas cuestiones sólo señalan alguno de los peores efectos del incremento de los tipos del IGIC que pretende el Anteproyecto de Ley.

3.4. Sobre la Disposición Final Tercera, relativa a la Creación de la Agencia Tributaria Canaria⁴.

Conforme han ido ampliándose nuestras competencias, también se han incrementado los recursos financieros para facilitar su ejercicio. El desarrollo Autonómico lleva parejos competencia y financiación. Este progresivo aumento de medios financieros ha llevado a las Comunidades Autónomas a plantearse si la

⁴ El Consejo Económico y Social ya en 2005 sugirió (*Dictamen 1/2005 sobre el Anteproyecto de Ley Tributaria de la C.A.C.*), "...que, del mismo modo que las competencias propias de la administración tributaria, en el ámbito del Estado, se atribuyen por Ley a la Agencia Estatal de Administración Tributaria, sea este anteproyecto de Ley el que facilite, en su momento, que la aplicación de los tributos y el ejercicio de la potestad sancionadora pueda ser atribuido en nombre y por cuenta de la Comunidad Autónoma de Canarias, a un organismo público creado a tal fin por Ley, la Agencia Tributaria Canaria, en un marco de colaboración con la Agencia Estatal."

estructura tradicional de su administración tributaria es la más idónea para gestionar los recursos o si, por el contrario, es factible acudir a fórmulas distintas, básicamente mediante la creación de entes instrumentales que incrementen la eficiencia, garanticen la coordinación y respeten las garantías de los contribuyentes.

La aplicación del sistema tributario español está organizada en torno a: la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT), las Administraciones Tributarias de los Municipios, encargadas de la gestión de los tributos locales y, las Administraciones Tributarias Autonómicas, que gestionan la aplicación de sus propios tributos y la de los tributos estatales cedidos. Al margen de este esquema, las Administraciones Tributarias Forales asumen parte de las funciones que desarrolla la AEAT.

La regulación de cómo se delimitan competencia y se asignan funciones entre estas distintas administraciones tributarias, se realiza, básicamente, por medio de dos normas que han sufrido múltiples reformas, la *Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA)* y la *Ley de Cesión de Tributos a las Comunidades Autónomas*.

La descentralización de la Administración Tributaria a través de entes o agencias instrumentales, como sería el caso de la eventual creación de la Agencia Tributaria Canaria, no debe conducir al incremento de los costes de gestión, para lo que sería absolutamente necesario optimizar al máximo los recursos humanos y materiales disponibles, de forma que se produzca con el menor coste posible, incremente la seguridad de los contribuyentes y permita las pautas y mecanismos de coordinación y cooperación con la AEAT, de forma tal que permita afrontar, en un proceso creciente de armonización fiscal, los nuevos fenómenos asociados a la circulación y establecimiento del capital y actividad económica.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

1. En relación a las aspectos formales de la solicitud de dictamen.

1.1. Acerca de la solicitud de Dictamen por el procedimiento de urgencia.

Considera el Consejo que no parece estar plenamente justificada la solicitud de dictamen por el **trámite de urgencia**, al fundamentar la misma en la necesidad de acometer “...*cuanto antes un profundo análisis de la organización de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma que permita racionalizar las estructuras...*” y como consecuencia del Acuerdo adoptado el 23 de febrero de 2012, que amplía el anterior Anteproyecto de Ley dictaminado por el CES, “...*la modificación de normas tributarios...*”. De nuevo, tal y como señalamos en el **Dictamen 1/2012**, el avance de Anteproyecto de ley que ahora se dictamina reitera modificaciones en la organización de esta administración suprimiendo organismos y órganos administrativos, adoptando medidas sustantivas de calado en la organización y gestión de los recursos humanos, para añadir ahora, además, una sustancial modificación del régimen tributario de la Comunidad Autónoma. Aspectos todos con muy escaso soporte analítico previo.

También se desconoce si las **peticiones de informes preceptivos** a los diferentes centros directivos y órganos, señalados en la *Directriz tercera del Decreto 20/2012, de 16 de marzo, del Presidente*, han sido realizadas y si lo han sido también, y de manera coherente, conforme al procedimiento de urgencia o si, por el contrario, solo se escoge éste para el preceptivo trámite del CES.

Una vez más, es importante que por el Gobierno se asuma la preocupación, respecto de la conveniencia y necesidad de que se haga un uso razonable, meditado y prudente del procedimiento de urgencia. Declaración de urgencia que, según constata el Consejo en el ejercicio de su actividad consultiva suele producirse particularmente en asuntos de especial complejidad y trascendencia, como es el caso de la iniciativa legislativa objeto del presente dictamen y en los que puede quedar mayormente afectada la calidad que el Consejo Económico y Social trata de mantener en sus pronunciamientos.

Por otro lado, desde el punto de vista formal, los efectos que, para la eficaz actuación del Consejo, tiene el hecho de solicitar su intervención en el proceso de elaboración de la norma simultáneamente con otros procesos participativos y/o trámites de audiencia o la ausencia de algunos de ellos, sitúa la participación del CES en fase preeliminar de la gestación de la norma, más situada en el terreno de las actuaciones previas de tipo administrativo que en el del momento de la expresión de la voluntad del Gobierno en relación a los propósitos, fundamentos y objetivos de la iniciativa objeto de Dictamen.

1.2. Acerca de la documentación que acompaña al Anteproyecto de Ley.

Por lo que al **Informe Justificativo** del Anteproyecto de Ley de medidas administrativas y fiscales se refiere, el Consejo advierte que el mismo, se encuentra suscrito únicamente por el Consejero de Presidencia, Justicia e Igualdad. Lo correcto, no sólo desde un punto de vista formal, sería que dicho Informe estuviera suscrito, además y por la trascendencia de los cambios que en materia tributaria incorpora la norma, por el Titular de la Consejería de Economía, Hacienda y Seguridad. Es el propio

Acuerdo del Consejo de Gobierno de 3 de mayo de 2012 el que considera proponentes a ambos Departamentos del Gobierno.

Tal y como hemos señalado, la particular relevancia de las medidas fiscales propuestas y sus eventuales efectos económicos y sociales, respecto de los que por otro lado nada se dice, exigen que al menos se hubiera aportado entre los antecedentes un informe de la Consejería de Economía, Hacienda y Seguridad, explicativo acerca de las consecuencias y efectos de estas medidas, en el que se detallara el impacto económico-financiero de las mismas, y sus repercusiones en la estructura financiera y presupuestaria de la Comunidad Autónoma.

Conforme a lo señalado en la *directriz tercera, apartado 2 del mencionado Decreto 20/2012*, la remisión del anteproyecto de ley “...podrá hacerse de forma simultánea a todas las instituciones, entidades, organismos y órganos previstos en el apartado anterior”, salvo lo previsto para el informe de la Dirección General del Servicio Jurídico, que se solicitará una vez evacuado el trámite de informes a que se refiere el *apartado 1 de la directriz tercera*.

No obstante esta posibilidad de tramitación simultánea, una vez más desde el CES se reitera la conveniencia de que, para facilitar nuestro trabajo y en la medida en que ello significaría una mejor configuración de la norma, más próxima a la voluntad política del Gobierno, lo deseable hubiese sido que se aportara al expediente la **Memoria económica** e informes complementarios, a los que se hace referencia en el cuerpo del presente dictamen.

Ya desde las *observaciones de carácter previo* del presente dictamen, queremos resaltar la importancia que, de cara a la justificación de la norma y la evaluación de sus efectos en relación a los objetivos que persigue, tiene el que pueda disponerse de la información, informes y memorias señaladas con anterioridad, así como de un **correcto análisis del diagnóstico previo** de las situaciones cuya regulación prevé, tanto desde el punto de vista económico como social.

Estamos, en consecuencia, una vez más ante un proyecto de norma con fundamentaciones económicas y sociales notoriamente insuficiente en algunos supuestos, e inexistente en otros ámbitos materiales objeto de regulación, en particular en lo que concierne, esta vez, y en la medida en que se constituyen como una parte sustancial de la norma, a los **aspectos tributarios**. También en lo que respecta a la supresión de determinados órganos administrativos, o en lo que se refiere a importantes modificaciones en materia de función pública, entre otros aspectos abordados con mayor detalle en las *observaciones de carácter particular* del presente dictamen.

1.3. Acerca de la conveniencia de un informe-memoria sobre previsible efectos de la iniciativa legislativa sobre la libre competencia, la libertad de empresa y el bienestar de los consumidores

Tal y como ha venido sosteniendo en reiteradas ocasiones el CES, el establecimiento de un nuevo marco normativo es de particular relevancia en la ordenación económica y el bienestar social. En líneas generales la regulación que se pretende, esta vez en materia de reorganización administrativa y de la función pública, así como en materia tributaria, ha de orientarse a la **defensa del interés general**, bien por tratar de corregir determinadas ineficiencias en la gestión pública, por tratar de mejorar el

escenario de sostenibilidad financiera o, aún, persiguiendo otros fines no necesariamente económicos. En cualquier caso, son cuestiones todas de particular relevancia para el interés general.

Es frecuente, también, que una nueva norma legal introduzca distorsiones e ineficiencias en las decisiones con las que los agentes económicos proceden a asignar sus recursos: el resultado, a veces no buscado, de todo ello es que el nuevo marco regulatorio *limita la competencia, ocasiona problemas a consumidores y empresas y, consecuentemente, reduce el bienestar de la sociedad en su conjunto.*

Tal y como también hemos tenido oportunidad de incluir de manera reiterada en otros dictámenes del Consejo, y en relación a esta cuestión, desde el CES se asumen las dificultades que tiene la evaluación de cualquier norma regulatoria desde el punto de vista de **su incidencia sobre el funcionamiento de la competencia y una eficaz articulación del mercado**, a lo que habría que añadir ahora lo complejo de proceder, siendo como es algo urgente e indispensable, a una eficaz reestructuración de la Administración de la Comunidad Autónoma, de tal forma que ésta se constituya en motor para el desarrollo económico y social.

Estas dificultades vendrían dadas básicamente por, en primer lugar, la escasez de hábitos y prácticas a la hora de elaborar marcos regulatorios destinados al análisis del funcionamiento de nuestras administraciones y sectores económicos, y la ausencia de indicadores cuantitativos y cualitativos a este respecto. En segundo lugar, esta dificultad es particularmente notoria a la hora de ligar aspectos como la calidad y productividad de los servicios públicos, así como el desarrollo de nuestras actividades económicas, con las normas pretendidas y su calidad.

En este sentido, el CES hace una **recomendación expresa**, ya desde estas *observaciones de carácter previo*, para que propuestas de configuración de un nuevo marco regulatorio, se acompañen de un **Informe o Memoria en torno a los previsibles efectos de la norma propuesta sobre el funcionamiento de la libre competencia en los mercados, la libertad de empresa y el bienestar de los consumidores**, así como la calidad y productividad de los servicios públicos.

La necesidad de este tipo de informes debe ser asumida por los propios órganos proponentes de la norma y con el objetivo de constatar que el marco regulatorio propuesto, no sólo **no introduce restricciones y limitaciones a la competencia**, de manera injustificada o desproporcionada, sino que los propios proponentes de la norma **anticipan el propósito de evitar las mismas**, corregir en cualquier caso los defectos advertidos y apostar por una mejor configuración de la intervención pública que facilite el desarrollo económico y la cohesión social.

2. A propósito de las observaciones de carácter general

La propuesta legislativa incorpora un conjunto de medidas y modificaciones particulares de preceptos de distintas normas territoriales de la Comunidad Autónoma, con la justificación y fundamento en la necesidad de proceder a determinados ajustes en la estructura y organización de los Departamentos del Gobierno, en la conveniencia de actualizar determinadas medidas de tipo impositivo o, entre otras, en la oportunidad de avanzar en la configuración de un escenario de contención de gastos estructurales de funcionamiento para la mejora de la gestión de los servicios.

Tal y como se reflejó en el anterior Dictamen 1/2012 y se reitera en el presente, la voluntad manifiesta para proceder de tal forma merece el reconocimiento del CES, pero el propósito global pretendido con el anteproyecto que se analiza incurre en notorias insuficiencias, no sólo por la insuficiente motivación y análisis previo, sino por la inadecuada técnica utilizada, aspectos ambos que hay que extender tanto a las medidas organizativas como a las de tipo fiscal.

El Consejo Económico y Social participa de la necesidad de acometer, en la actual coyuntura económica y social, la reestructuración de la organización administrativa y de la función pública en el sector público autonómico, emplazando para ello al Gobierno a que avance en la concreción de medidas auténticamente eficaces y de calado, profundizando así en la necesaria, inaplazable y urgente reforma de nuestra Administración, que no acaba de acometerse en un contexto de clara y preocupante desactivación económica.

3. Sobre las observaciones de carácter particular.

Las modificaciones propuestas, en el avance de Anteproyecto de Ley de medidas administrativas y fiscales, se limitan a la mera adaptación de la estructura de gobierno de algunos de estos órganos a la actual configuración de la administración pública de la Comunidad Autónoma. En otras ocasiones se suprimen órganos deliberantes y consultivos, bien por estar prácticamente sin actividad, o por que sus funciones, consultivas y de participación, se desplazan a la administración activa, lo que no deja de ser una incongruencia. Por todo ello, y así se recoge ya en nuestro anterior Dictamen 1/2012, el Consejo recomienda expresamente, dentro de la profunda reforma que reclama para la Administración, la elaboración de un *mapa de los organismos, procesos e instancias colegiadas para la participación*, de tal forma que se avance en la determinación de su eficacia en la función que desempeñan en la configuración de las políticas públicas.

A las consideraciones incluidas al respecto en el presente dictamen, síntesis por otro lado del contenido de nuestro anterior Dictamen 1/2012, hemos de sumarle ahora la inoperancia con que se recoge en la Disposición Final segunda la integración de organismos de formación de empleados públicos, respecto de la que nada se concreta para hacer efectivo dicho propósito en cuanto a plazos, efectos y costes, de cara al incremento de la racionalidad y la mejora de la eficiencia en este ámbito de actuación pública.

De ahí la necesidad, una vez más reclamada por el Consejo, de proceder a una auténtica reforma estructural de la Administración de la Comunidad Autónoma que incremente su eficiencia y la calidad de los servicios públicos al menor coste posible.

En opinión del Consejo es necesario establecer un marco que permita la eficaz consecución de los objetivos de estabilidad presupuestaria, la reducción de nuestro déficit y la mejora de nuestra propia sostenibilidad fiscal, y que ello aconseja adoptar, en el ámbito de la gestión de nuestros recursos humanos, medidas que ayuden al respecto. Sin embargo se considera, desde el CES, que la regulación de estos aspectos en el Anteproyecto de Ley objeto de Dictamen exige, con carácter previo, los procesos de negociación de las mesas generales y sectoriales, así como en los órganos específicos previstos al respecto en materia de función pública. Ello no solo hubiera facilitado los trabajos del Consejo, sino que habría aportado valor al conjunto de medidas a adoptar.

Es justamente en coyunturas como las actuales, particularmente complejas, en las que es imprescindible el esfuerzo conjunto de todos los agentes, públicos y privados. Ello exige mantener permanentemente los cauces de participación y dialogo social entre el Gobierno y estas instancias para facilitar la configuración de propuestas y soluciones realistas, útiles, innovadoras y consensuadas a favor del desarrollo económico y la cohesión social.

En relación a las medidas fiscales que incluye el avance de Anteproyecto de Ley dictaminado, tanto en lo que propone sobre nuevos impuestos como en lo que concierne al tratamiento de las tasas en el ámbito de la Comunidad Autónoma, el Consejo llama la atención sobre la ausencia total de análisis y estudios económicos que permitan, razonablemente, determinar los previsibles efectos que estas medidas de tipo fiscal tendrían, como así se ha advertido en las *observaciones de carácter general* del presente dictamen, en el escenario de ingresos y gastos de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma, en la actividad económica y en los consumidores y usuarios.

Sin perjuicio de todo ello, desde el Consejo se hace un especial llamamiento para que se tengan en cuenta el conjunto de *observaciones previas, generales y particulares*, incluidas en el presente Dictamen.

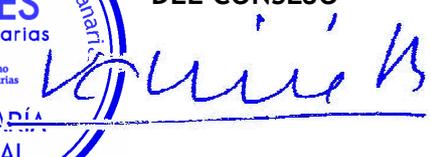
DICTAMEN 3/2012

Vº. Bº.
EL PRESIDENTE DEL CONSEJO



Fdo.: Fernando Redondo Rodríguez

EL SECRETARIO GENERAL DEL CONSEJO



Fdo.: Carlos J. de Valcárcel Rodríguez

Seals: Consejo Económico y Social de Canarias, CES canarias, Gobierno de Canarias, PRESIDENCIA, SECRETARÍA GENERAL

EXPLICACIÓN DE VOTO

QUE PROMUEVEN LOS REPRESENTANTES EN EL CES DE LA CONFEDERACIÓN CANARIA DE EMPRESARIOS (CCE), Y A LA QUE SE SUMA LA REPRESENTACIÓN DE LA CONFEDERACIÓN PROVINCIAL DE EMPRESARIOS DE SANTA CRUZ DE TENERIFE (CEOE-TF), Y LA DE LA CÁMARA OFICIAL DE COMERCIO, INDUSTRIA Y NAVEGACIÓN DE LAS PALMAS, EN RELACIÓN CON EL CAPÍTULO III, IMPUESTOS MEDIOAMBIENTALES DE LA C.A.C., DEL TÍTULO I, TRIBUTOS PROPIOS, DEL LIBRO II, MEDIDAS FISCALES, DEL ANTEPROYECTO DE LEY DE MEDIDAS ADMINISTRATIVAS Y FISCALES OBJETO DEL PRESENTE DICTAMEN.

Consejeros y Organizaciones que representan formulan la siguiente EXPLICACIÓN DE VOTO al tratamiento dispensado en el Dictamen sobre esta materia:

Artículo 43 Dos: Naturaleza y objeto.

Se define como objeto: *“las externalidades negativas que produce la actividad y funcionamiento de determinados establecimientos comerciales, en tanto que afectan al tejido económico y actividades de los núcleos urbanos, en la ordenación del territorio, en el medio ambiente y en las infraestructuras, sin asumir los correspondientes costes económicos y sociales.”*

Tal como hemos expuesto en el anterior apartado, este objeto es inexistente e inespecífico, por lo que el gravamen incide en una discriminación sobre la actividad, contraria a los principios de libre competencia y de no discriminación recogidos en nuestra Constitución y en los Tratados internacionales suscritos por España.

La actividad comercial no tiene ninguna diferencia en su repercusión urbana a la que pueda producir cualquier edificio dedicado a servicios de oficinas de comparable superficie. En cuanto a los que puedan estar situados en la periferia, han sido objeto de evaluación medioambiental y comprobación de suficiencia de infraestructuras con carácter previo a la concesión de la licencia administrativa específica, por lo que resulta contradictorio con los propios actos de esta Administración Autónoma, imponer compensaciones extraordinarias, cuando se produjo un acto administrativo que había comprobado y valoraba adecuada la implantación del establecimiento.

En consecuencia, de mantenerse -en contra de lo que esperamos- la nueva figura impositiva, su objeto habría de centrarse sobre la totalidad de las edificaciones, o bien, sobre aquellas que realicen cualquier tipo de actividad económica, al no concurrir diferencias que justifiquen la imputación de una especial repercusión del establecimiento comercial, y no poder alterarse las normas de competencia y no discriminación.

Artículo 43 Cuatro: Hecho imponible.

El hecho imponible se configura sobre el impacto que ocasiona al territorio, al medio ambiente, y a la trama del comercio urbano, la utilización de grandes establecimientos comerciales y asimilados, que estén sujetos a la correspondiente licencia.

Habiéndose razonado ya que no existe ninguna repercusión específica sobre el territorio y medio ambiente, encontrándose dentro de las actividades que menor emisión producen hacia el medio ambiente, así como la ilegalidad de gravar con un impuesto la influencia que un operador económico pueda tener sobre su competencia, este artículo carece de una mínima base jurídica que lo aparte de la arbitrariedad, proscrita en nuestra Constitución.

Es más, si el hecho se reduce al mero ejercicio de una actividad económica, se encontraría ya establecido en el Impuesto sobre Actividades Económicas, cuya estructura es coincidente con la plantea el Anteproyecto, con la única diferencia de incurrirse en la discriminación prohibida sobre el resto de actividades comerciales, de servicios e industriales, que cuentan con establecimientos implantados, sea en área urbana o en área periférica.

De aquí que sea precisa la rectificación de este párrafo, al efecto de concretar los elementos propios del hecho imponible sobre el que grava la actividad.

Artículo 43. Cinco: Supuestos de no sujeción.

En el citado apartado del artículo se expone:

No están sujetas al Impuesto:

a) *Los grandes establecimientos comerciales y centros comerciales dedicados exclusivamente a la jardinería, o a la venta de vehículos, o de materiales para la construcción, o de maquinaria y suministros industriales.*

b) *Las exposiciones y ferias de muestras de carácter temporal cuya finalidad principal no sea el ejercicio regular de actividades comerciales, sino la exposición de productos.*

En la exposición de motivos que se realiza en este Anteproyecto de Ley, se cita textualmente: *la imposición de un Impuesto como consecuencia de la afección que se realiza al territorio y al medio ambiente en Canarias por las grandes superficies comerciales concretamente en lo relacionado al modelo de ordenación territorial como consecuencia de desplazar en muchas ocasiones la actividad comercial del centro de las ciudades a la periferia, con el consiguiente deterioro y degradación de los espacios interiores, al tiempo que el emplazamiento de esas empresas exige la ocupación de suelo con nuevas áreas urbanizadas e infraestructuras de comunicaciones para atender a los nuevos desplazamientos en vehículos, todo lo cual finaliza en un proceso de degradación medioambiental, comportando a menudo sin alternativa, el uso del automóvil particular para acceder a ellos, con consecuencias indeseadas en términos de saturación de la circulación rodada en las zonas afectadas y el aumento de los índices de polución atmosférica,* justifica en el texto del Gobierno de Canarias la implantación en todas las Islas de un **tributo con finalidad primordialmente extrafiscal**, cabría por tanto establecer que quiere indicar el legislador cuando dice “**primordialmente**” ya que en sentido estricto será un impuesto fiscal o extrafiscal, en cualquier caso de la lectura de contenida en la exposición de motivos la justificación del tributo parece claramente extrafiscal, es decir, sí desaparece el principio de proporcionalidad (*ya que el tributo es un gravamen en función de la superficie y no de la actividad económica*) que obliga en el ámbito tributario a justificar la excepción de los principios de capacidad económica e igualdad que resulte de cada norma extrafiscal, este sería a todas luces un impuesto extra fiscal.

Siendo que el impuesto que se define en el apartado dos del artículo 43, un impuesto extrafiscal que grava las externalidades negativas que produce la actividad y funcionamiento de determinados establecimientos comerciales, en tanto que afectan al tejido económico y actividades de los núcleos urbanos, en la ordenación del territorio, en el medio ambiente y en las infraestructuras, sin asumir los correspondientes costes económicos y sociales, **dicho anteproyecto de ley debe recoger mecanismos de exención**, sí la finalidad de los tributos extrafiscales es ordenar la conducta de los administrados estableciendo un sistema de incentivos adecuado para tratar de eliminar el comportamiento que se considera lesivo y que viene descrito en este anteproyecto de ley , **la estructura del mismo debe contener en todo caso y sin excepción mecanismos de exención para aquellos sujetos pasivos que para aquellos sujetos pasivos que adaptan su conducta al mandato legal**, por tanto y dado que este anteproyecto no recoge dichas exenciones (*minoración de su cuantía en función del comportamiento efectivo del sujetos pasivo en relación con el bien protegido o si supone de hecho, la imposibilidad de que el sujeto pasivo mantenga su actividad*) el tributo **no tendrá una finalidad extrafiscal, sino claramente sancionadora de los sujetos pasivos que se ven afectados por el mismo**, en tal situación la aprobación de este tributo que no cumpliera tales requisitos **sería inconstitucional** *per se*, ya que sería un instrumento jurídico-tributario para alcanzar fines represivos o punitivos, vulnerando las garantías constitucionales relativas al ejercicio de la potestad sancionadora por las administraciones publicas.

A mayor abundamiento en su artículo 43, apartado 5 - supuestos de no sujeción - se establece:

No están sujetas al Impuesto:

a) *Los grandes establecimientos comerciales y centros comerciales dedicados exclusivamente a la jardinería, o a la venta de vehículos, o de materiales para la construcción, o de maquinaria y suministros industriales.*

b) *Las exposiciones y ferias de muestras de carácter temporal cuya finalidad principal no sea el ejercicio regular de actividades comerciales, sino la exposición de productos.*

Sin que pueda vislumbrarse ninguna razón que justifique su menor capacidad de afectación al medio ambiente; si el hecho que se pretende gravar es la afectación al territorio y a las infraestructuras tales como vías, así como, el alto uso del vehículo privado y la consiguiente emisión de gases a la atmosfera, **qué diferencia substancial puede existir entre un mismo tamaño de superficie dedicado exclusivamente a la venta de materiales para la construcción con otro de comercio de moda o de alimentación.** Es, por tanto, un **diseño de ley establecido para penalizar a determinados modos de desarrollo de la actividad del comercial minorista**, en cuyo caso la finalidad que destaca **no será por su carácter extrafiscal sino mas bien por su carácter sancionatorio**, siendo así debería ser suficiente para motivar una declaración de inconstitucionalidad por parte del TC.

Por lo recogido en este apartado 5º supuestos de no sujeción, queda además claramente de manifiesto la arbitrariedad de este impuesto, que incide sobre una actividad económica en particular y por tanto ser un **impuesto discriminatorio**.

Suponiendo de hecho una restricción a la libertad de empresa, ya que **no existe una norma constitucional que prevea la obligación de protección de intereses de determinados operadores económicos frente a otros**, dado que tal previsión sería contraria al principio de igualdad que inspira nuestra norma fundamental. Igualmente dicho impuesto sería contrario al principio de unidad de mercado reconocido por otra parte en diversas sentencias del TC.

En cuanto al análisis del impuesto conforme a los principios constitucionales generales, hemos de indicar que dicho impuesto resulta discriminatorio porque la configuración de su hecho imponible limita su aplicación a un número determinado y arbitrario de actividades comerciales, y por ello excluye otras actividades comerciales implantadas a través de grandes superficies, susceptibles de generar tantas o más de las pretendidas externalidades negativas sobre el medio ambiente que grava este impuesto, por tanto esta discriminación entre grandes establecimientos comerciales, además de vulnerar los principios de generalidad, justicia, igualdad y progresividad a la pretendida finalidad extrafiscal del impuesto y **establece un sistema de incentivos y de cargas fiscales radicalmente contrario a la finalidad del impuesto que el Gobierno de Canarias dice perseguir.**

En otro sentido, las CC.AA. deberán de respetar los límites establecidos en el artículo 6º de la **Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA)** que prevé limitaciones en materia de tributación autonómica, en aquellos casos en que recaiga sobre hechos imposables gravados por el Estado o en materias imposables sobre las que ya recaigan tributos de las Corporaciones Autonómicas y/o locales, y estén ya afectados por el impuesto de sociedades o al Impuesto de Bienes Inmuebles.

Artículo 43. Siete: Sujeto pasivo.

El número dos de este apartado prohíbe la repercusión del impuesto a los consumidores. Esta prohibición carece de sentido, por cuanto que, en el comercio como en cualquier actividad económica, los impuestos o tasas que la graven, necesariamente suponen costes que se repercuten sobre el negocio y han de repercutirse en el precio de los productos o servicios. No existe otra fórmula de actuación, sin que pueda entenderse la finalidad de la expresión que recoge el mencionado apartado que, en consecuencia, debe suprimirse.

Artículo 43. Ocho: Base imponible.

Nuevamente se produce la incoherencia del contenido de este apartado, con el objeto y hecho imponible del impuesto. Si estamos ante un gravamen de naturaleza medioambiental, la base imponible no puede estar constituida por la superficie útil de exposición y venta, sin tenerse en cuenta los elementos esenciales para la evaluación medioambiental:

- Ubicación del establecimiento.
- Instalaciones y emisiones producidas
- Mejoras introducidas para reducción de emisiones y ahorro energético
- Acceso medio de vehículos privados

La medición de la superficie de exposición y venta no tiene relación con los parámetros que afectan a las materias objeto del impuesto y, por el contrario, reflejan, como hemos dicho, la coincidencia con la base imponible del IAE que ya se viene abonando por parte de las empresas de distribución comercial.

Artículo 43 Trece: Pago.

En el apartado cuarto, se cita:

"4. En el primer ejercicio de vigencia del Impuesto y en el ejercicio de apertura del gran establecimiento comercial o asimilado, se notificará por el órgano gestor la liquidación correspondiente al alta en el padrón."

La liquidación correspondiente al primer ejercicio de vigencia del Impuesto se realizará en los términos que reglamentariamente se establezcan. Los contribuyentes estarán obligados a realizar un pago fraccionado a cuenta de la liquidación correspondiente al alta en el padrón.

El importe de ese pago fraccionado será del 75 por ciento de la cuota devengada y se efectuará en los términos que se establezcan por el Consejero competente en materia tributaria."

En estos momentos de grave crisis económica, de la que no nos vemos ningún sector excluido, la aplicación de un nuevo Impuesto no contemplado en la cuenta de explotación ya supone de por sí un grave quebranto económico, por lo que la exigencia del abono del 75% de la cuota devengada una vez realizada el alta en el padrón incide de manera sustantiva en la cuenta de resultados de la empresa afectada, situación ésta que provocará graves tensiones de tesorería, cuando no una situación de posible impago por falta de liquidez.

Artículo 44. Impuesto de la Comunidad Autónoma de Canarias sobre Determinadas Actividades que Inciden en el Medio Ambiente

1. En relación con actividades de transporte de electricidad por una red de alta tensión con el fin de suministrar clientes finales o distribuidores

1) El objeto disuasorio de los tributos no puede incluir la realización de la actividad de transporte de electricidad, actividad esencial para el suministro de electricidad y sujeta a planificación.

En este sentido, Red Eléctrica de España se dedica a actividad del transporte de energía eléctrica que tal y como recoge la exposición de motivos de Ley 54/1997, de 27 noviembre, del Sector Eléctrico es considerada como esencial para el funcionamiento de nuestra sociedad.

Adicionalmente, la actividad de transporte es la única actividad eléctrica que está sometida a una planificación por parte del Ministerio (MYTIC) y es aprobada por el Parlamento con la participación de las CCAA. El proceso de planificación se inicia con una propuesta inicial de REE al Ministerio que abre un proceso para que los afectados, entre los que se encuentran las CCAA, puedan hacer sus comentarios y sugerir modificaciones. Así, el Ministerio convoca a cada una de las CCAA afectadas. En estas reuniones, a las que asiste REE, se pretende consensuar la Planificación antes de su aprobación definitiva. Estas reuniones tratan de incorporar las necesidades de suministro de las CCAA: por ej. porque se necesita alguna línea de transporte que permita evacuar la producción de régimen especial, para modificar los trazados en función de las necesidades o condicionantes de ordenación del territorio y medioambientales, etc. En definitiva, el diseño de la Planificación se realiza en consenso con la CCAA.

Por estos motivos, las instalaciones de transporte no deberían ser el objeto de un tributo que grava y, por tanto desincentiva, aquellas inversiones que inciden en el territorio. Una red de transporte adecuada y mallada suficientemente es un factor decisivo de la competitividad de la economía de cualquier región permitiendo el desarrollo económico. REE trabaja desde las primeras etapas de la definición de la red de transporte seleccionando las alternativas cuyo impacto territorial y ambiental global sea menor.

2) **Sometimiento de las instalaciones de transporte de electricidad a los procedimientos de evaluación de impacto ambiental, de los que resultan medidas correctoras ya sufragadas por Red Eléctrica y por los consumidores.**

La actividad de transporte es, además de esencial, una actividad regulada y por tanto sometida a la normativa de evaluación de impacto ambiental en sus instalaciones.

Siguiendo estos procedimientos en cada uno de nuestros proyectos se requiere la obtención de la correspondiente autorización administrativa que será concedida por la CCAA, previa obtención de la correspondiente Declaración de Impacto Ambiental. En todo el procedimiento, en el que estará involucrada la Comunidad Autónoma, se establecen los emplazamientos y trazados de las futuras instalaciones más compatibles con el entorno y se definen con antelación las medidas preventivas, correctoras y protectoras a aplicar en las fases de construcción y mantenimiento.

No tiene sentido por tanto gravar los daños que ocasionan las instalaciones de transporte que han sido sometidas a evaluación de impacto ambiental y a la realización de medidas preventivas y correctoras encaminadas a compatibilizar las instalaciones con el territorio, acordadas con las propias administraciones entre las que figura la CCAA, y cuyo coste es sufragado íntegramente por Red Eléctrica.

3) El precio del suministro eléctrico es un factor decisivo de la competitividad para nuestra economía y se vería afectado por este impuesto.

La actividad de transporte de energía eléctrica es una actividad regulada cuyos ingresos se establecen en base a unos costes unitarios de referencia (“costes estándares”) que sirven para retribuir tanto la inversión como la explotación de las instalaciones puestas a disposición del sistema eléctrico, de acuerdo con la Planificación de los sectores de electricidad y gas antes mencionada. Los ingresos asignados a esta actividad se liquidan a través de tarifas que sufragan los consumidores.

Los costes unitarios de referencia, que se revisan periódicamente, reconocen al transportista todos los costes en que incurre durante la construcción y durante la explotación de las instalaciones, son determinados reglamentariamente y reflejan los costes medios de construcción y explotación de las infraestructuras.

Si se grava la actividad de transporte de energía eléctrica con nuevos costes impositivos, éstos aflorarían en la próxima revisión de valores unitarios. Cabe prever que, dado que se tratarían de costes reales y auditables, el Regulador los debería reconocer e incluir en los nuevos valores unitarios de referencia. Esto quiere decir que estas cargas acabarían siendo asumidas por el Sistema Eléctrico, o lo que es lo mismo, por los consumidores finales a través del consiguiente incremento de sus tarifas. Es decir, los costes impositivos medioambientales de este tributo y su inclusión en un futuro en la tarifa eléctrica traerían consigo un encarecimiento del suministro eléctrico y del coste a soportar por cada ciudadano.

4) Posibilidad de incluir un suplemento a la tarifa en la Comunidad Autónoma o vulneración del principio de territorialidad.

La Ley 54/1997, de 27 noviembre, del Sector Eléctrico habilita en su artículo 17 y artículo 18 la posibilidad de que en el caso de que las actividades eléctricas fueran gravadas con tributos de carácter autonómico o local, cuya cuota se obtuviera mediante reglas no uniformes para el conjunto del territorio nacional, al peaje de acceso y a la tarifa de último recurso se le podrá incluir un suplemento territorial que podrá ser diferentes en cada Comunidad Autónoma o entidad local.

Por tanto, cabría inferir que fueran los consumidores de la CCAA quienes se hicieran cargo en mayor o menor medida de los costes de estos tributos establecidos en su territorio.

No obstante, esta repercusión a los residentes de la CCAA podría suponer un obstáculo a la libre circulación de personas y bienes establecido en el artículo 9 de la LOFCA defendido por el Tribunal Constitucional y por tanto se podría cuestionar la constitucionalidad del tributo autonómico.

Por el contrario, si no fuera así y no se repercutiera el extracoste a los ciudadanos en Canarias, el posible encarecimiento del servicio y el coste de la electricidad en todo el territorio nacional por el establecimiento de un gravamen autonómico sobre el transporte de electricidad chocaría con el principio de territorialidad que impide la exportación de gravámenes fuera del territorio de la Comunidad Autónoma y volvería a poner en duda la legalidad y constitucionalidad de este impuesto al incidir en el coste de la electricidad en otros territorios.

5) Posible inconstitucionalidad: No se trata de tributos de carácter medioambiental con una finalidad extrafiscal.

Efectivamente, se trata de Impuestos que no pretenden actuar contra la contaminación ambiental:

- a) Son tributos que no gravan directamente la actividad contaminante, sino la titularidad de unas determinadas instalaciones.
- b) No arbitran ningún instrumento que se dirija a la consecución de ese fin: ni se dirigen, en sentido negativo, a disuadir el incumplimiento de ninguna obligación, ni buscan, en sentido positivo, estimular actuaciones protectoras del medio ambiente.
- c) Si lo efectivamente gravado fuera la actividad contaminante se someterían a gravamen aquellas instalaciones que fuesen potencialmente dañinas para el medio ambiente, con independencia de la naturaleza de la actividad a la que estuviesen afectadas.
- d) Desconectan la cuantía del gravamen de la potencial actividad contaminante -o, dicho de otro modo, desconocen el principio en virtud del cual quien contamina paga- al cuantificar el gravamen con relación a parámetros diferentes que no guardan ninguna relación con la real o potencial aptitud de los sujetos pasivos para incidir en el medio ambiente en que desarrollan su actividad.

La magnitud del gravamen no la determina entonces la mayor o menor incidencia en el medio ambiente de las instalaciones sometidas a tributación, sino única y exclusivamente la mayor o menor facturación, producción, o número de instalaciones de las actividades gravadas, por lo que no grava realmente la actividad contaminante, ya que la capacidad de contaminar no depende del número de instalaciones.

- e) Gravan única y exclusivamente a un sector muy reducido de las empresas que desarrollan actividades potencialmente contaminantes, en particular, a algunas empresas eléctricas y las de comunicaciones telefónicas o telemáticas.

En consecuencia, no cabe considerar que los impuestos cuestionados gravan efectivamente la actividad contaminante cuando desconocen el impacto ambiental en que incurren los sujetos llamados a soportarlo.

6) Las Leyes autonómicas por la que se regulan los tributos son contrarias al Derecho de la Unión Europea

Las Directrices comunitarias sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente, aprobadas por la Comisión Europea en 2008, definen el impuesto ambiental como aquel cuya base imponible específica tiene un efecto negativo claro sobre el medio ambiente o cuyo objetivo es la imposición de determinados bienes, servicios o actividades, de tal modo que los costes ambientales puedan ser incluidos en su precio y/o de tal modo que los productores y los consumidores se orienten hacia actividades más respetuosas con el medio ambiente.

Esta definición condensa los tres elementos estructurales típicos sin cuya presencia no es posible calificar a un tributo como ambiental:

- a) Contenido: Modular la base imponible, y por consiguiente la carga tributaria, en función del mayor o menor impacto negativo que un determinado hecho, conducta o actividad originan al medio ambiente.
- b) Objeto: Internalizar los costes ambientales o externalidades negativas de la capacidad contaminante vinculada a ese hecho, conducta o actividad.
- c) Finalidad: Estimular a los agentes contaminantes obligados al pago del tributo a adoptar conductas tendencialmente más beneficiosas para el medio ambiente.

De acuerdo con esto, los tributos medioambientales actuales son contrarios al Derecho de la Unión Europea ya que se justifican en una presunción de que determinadas actividades llevadas a cabo mediante determinados elementos patrimoniales producen un efecto contaminante del medio natural; de dicha presunción se pasa a la exigencia del tributo con arreglo a dicho planteamiento; en efecto, como no existe una contaminación efectiva, el gravamen no toma en consideración las inmisiones producidas, por su inexistencia, sino que acude a determinada cantidad por kilómetro de extensión de las estructuras de transporte de energía eléctrica; así se desprende de la regulación de la base imponible y de la cuota, que es demostración de que no se ha establecido un tributo dirigido a la protección del medio ambiente sino a obtener de determinadas empresas importantes ingresos fiscales.

El principio de "quien contamina paga", no puede ser desconocido hasta el punto de exigir un gravamen sin contaminación.

7) La infracción del principio de igualdad ante la Ley.

El impuesto medioambiental grava fundamentalmente las instalaciones de transporte de energía eléctrica y las redes de telecomunicaciones y sin embargo deja exentos los elementos patrimoniales afectos que se destinen exclusivamente a la circulación de vehículos para el transporte de pasajeros, que no tienen nada que ver con el hecho imponible.

Asimismo es discriminatorio y contrario al principio de igualdad, que el hecho imponible grave solo "la generación de afecciones e impactos visuales y ambientales por la realización de la actividad de transporte de electricidad por una red de alta tensión con el fin de suministrar a clientes finales o distribuidores" y no afecte a todas las redes eléctricas.

Parece que la única actividad que incide en el medioambiente es el transporte de energía eléctrica lo que entendemos que vulnera el principio de igualdad ante la Ley establecido en la Constitución.

2. En relación con la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, con carácter de radiocomunicaciones, terrestres o satelitales, en las Islas Canarias.

Entendemos que dicho Impuesto debe ser revisado por las razones y en el sentido que a continuación se expone:

a) El impuesto no pone foco en los hechos que resultan más dañinos para el medio ambiente, por lo que no consigue realmente su objetivo. En consecuencia, la falta de justificación de las actividades seleccionadas genera una discriminación no justificada.

A pesar de que la normativa sobre impacto ambiental ya indica las condiciones en que dichas instalaciones deben ser desplegadas para minimizar o anular dicho impacto, la norma manifiesta su finalidad de gravar "la incidencia, alteración o riesgo de deterioro medioambiental que ocasiona la realización de actividades a que se refiere". Adicionalmente, al describir el hecho imponible, añade que éste será "la generación de afecciones e impactos visuales y ambientales por la realización por el sujeto pasivo de actividades".

Sin embargo, pese a la finalidad de preservar el medio ambiente y el impacto visual de los elementos afectos a la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, con carácter de radiocomunicaciones, el único factor común en todas las instalaciones gravadas afectas a las radiocomunicaciones es que se trata de "elementos radiantes".

La normativa sobre emisiones ya trata de preservar el impacto en el medio ambiente de las radiaciones emitidas por las instalaciones afectas a la prestación de servicios de radiocomunicaciones. Es claro que las antenas que cumplan con dicha normativa no pueden ser consideradas como dañinas para la salud de las personas y no se ha demostrado, ni siquiera planteado, que la emisión de radiaciones pudiera ser perjudicial para la flora o la fauna ni el medio ambiente en general.

Por tanto, a falta de otra justificación, parece que el único impacto bajo competencia de las Comunidades Autónomas que pudiera quedar pendiente de protección es el impacto visual.

Dicho impacto visual no puede ser presunto, sino que deberá analizarse y motivarse en cada caso, lo que no queda previsto por una norma que grava por igual a todos los elementos radiantes. El impacto visual de gran parte de antenas, especialmente en el entorno urbano, es igual o menor al de otros muchos elementos, radiantes o no, afectos a otras actividades económicas, desde repetidores de televisión a elementos afectos a distintas actividades de industria pesada cuyo impacto visual no resulta gravado.

b) La estructura del impuesto adolece de falta de proporcionalidad en la tributación de las actividades gravadas, por no estar relacionado realmente con el nivel efectivo de impacto visual o medioambiental.

La estructura de la base y el tipo del impuesto no consideran suficientemente el nivel de deterioro medioambiental de los elementos afectos que resultan gravados. De este modo, carece de suficiente proporcionalidad, pues gravará de igual modo una antena de 10 centímetros y otra de 10

metros. Entre un prestador con 10 antenas de diez centímetros, mimetizadas en su entorno y otro con una sola antena de 20 metros, el primero soportará 10 veces mayor carga tributaria.

Asimismo, el impuesto desprecia si el sujeto pasivo ha hecho o no esfuerzos para minimizar el impacto visual mediante obras de adaptación al entorno o mediante la ubicación de los elementos en emplazamientos fuera del alcance visual de las personas.

Parece evidente que cada elemento gravado afectará en su caso el medio ambiente en distinta proporción, sin que dicha proporcionalidad haya sido trasladada de manera suficiente a la tributación correspondiente.

c) El impuesto penaliza las antenas e instalaciones con vocación social.

Determinados operadores y, en particular, aquellos sujetos a obligaciones de servicio universal, han desplegado antenas que ya antes del impuesto resultan claramente deficitarias.

Con una tributación calculada según el número de elementos afectos, la misma carga tributaria deberá ser soportada por una antena en una gran población que por otra en **zonas con menor densidad de población**.

En consecuencia, podrá ocurrir que algunas de estas antenas, en particular las de zonas con menor densidad de población, podrán pasar a tener rentabilidad negativa o aumentar el coste de las mismas, lo que llevará al prestador de servicio a revisar la conveniencia empresarial de prestar servicios de radiocomunicaciones en entornos menos poblados. En lógica de productividad empresarial, cumplidas las obligaciones de servicio universal por otros medios, las antenas menos rentables o deficitarias irán desapareciendo, afectando a la conectividad móvil en zonas rurales.

Un efecto similar ocurrirá con antenas en **espacios naturales protegidos**, donde el prestador ha tenido que desplegar elementos de red que, en sí, generalmente son deficitarios. En estos casos, el prestador ha optado tradicionalmente por elementos de radiocomunicaciones, en lugar de cruzar estos espacios con tendido de cable, por resultar en estos casos, la alternativa más respetuosa con el medio ambiente y de menor impacto visual. Sin embargo, con la creación de este nuevo impuesto, el legislador decide gravar los elementos de radiocomunicaciones precisamente por su impacto ambiental cuando, según se ha razonado, es precisamente la radiocomunicación la que alternativa que, permitiendo cumplir con las obligaciones de servicio universal, menor impacto visual crea.

Multitud de antenas han sido desplegadas a petición de la Administración o de determinados colectivos debido a criterios como atención de emergencias para las personas, prevención de incendios, acceso a la sociedad de la información de población en islotes y núcleos menores, o comunicaciones de alta mar, entre otras. Todas estas antenas que obedecen a **criterios distintos a la mera rentabilidad económica**, resultarán gravadas de manera no justificada.

d) El impuesto penaliza las inversiones permanentes en Canarias frente al aprovechamiento en régimen de interconexión de operadores virtuales.

El impuesto convierte la región en un territorio particularmente menos interesante para la inversión en estructura permanente. En particular, los prestadores de servicios en régimen de interconexión bajo precios ya regulados, beneficiándose económicamente de la existencia de las antenas, no tendrán que soportar de ninguna manera el coste del impuesto.

Lo anterior genera adicionalmente una amenaza no justificada para la competencia.

e) El impuesto incentiva una estructura con menos antenas con mayor nivel de emisiones.

En los últimos años, algunos operadores han tratado de minimizar el nivel de radiación de sus antenas, tratando de llevar dicha radiación a niveles muy inferiores a los límites regulados. Para poder minimizar dichos niveles de radiación y mantener el nivel de cobertura necesario para prestación de servicio, la alternativa no es otra que aumentar el número de elementos radiantes, pudiendo dar a cada uno una menor intensidad de radiación.

En otras palabras, para cubrir determinada superficie, los operadores pudieron elegir entre tener más antenas de menor potencia o menos antenas de mayor potencia, siempre por debajo de los límites regulados. Pues bien, al gravar el número de elementos, quedarán beneficiados aquellos

operadores que, en lugar de reducir al máximo posible el nivel de emisiones, eligieron minimizar el número de antenas.

Ante el carácter recurrente del Impuesto, la optimización de costes fiscales obligará a los operadores a minimizar el número de antenas, debiendo de llevar cada antena tan cerca como sea posible del límite máximo de emisiones permitidas.

f) El impuesto puede entrar en conflicto con otros tributos y competencias estatales y locales.

Por un lado puede entrar en conflicto con tributos como el IBI y el IAE. Si se considera que el impuesto no grava a los operadores sin red propia, se llega a la conclusión de que grava exclusivamente la tenencia de las antenas, lo que ya resulta gravado por el IBI.

Alternativamente, si se tiene en cuenta que los elementos que originan la afección medioambiental son imprescindibles para realizar la actividad gravada, resulta evidente que es la mera realización de tales actividades el hecho que sujeta al mismo, hecho imponible idéntico al del Impuesto sobre Actividades Económicas, en el cual los servicios de telefonía móvil (objeto evidente del gravamen canario) resulta gravada precisamente en función del número de antenas, el mismo elemento cuantificador del impuesto.

Por otro lado, al prohibirse la repercusión a los consumidores, puede ser considerado en la práctica como un mero recargo sobre los impuestos sobre resultados.

g) El impuesto es contrario a la normativa y recomendaciones de la Unión Europea.

El sector de telecomunicaciones es objeto de regulación por el ordenamiento jurídico de la Unión Europea, dada su trascendencia económica; actualmente, la Directiva 2002/20/CE, "Directiva autorizaciones" establece las condiciones en que los Estados pueden imponer gravámenes a los operadores, entre otras razones por el uso de la propiedad pública y los recursos escasos, como puede ser sin duda el medio ambiente. De acuerdo con jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia de la Unión Europea que las ha interpretado, dichas limitaciones determinan la improcedencia de exacciones que por su naturaleza se deduzca recaen sobre los operadores de telecomunicaciones, en tanto excedan de dichos límites (p.e., las SS.TJCE 18-9-2003, asunto Albacom-Infostrada y 21-2-2008, asunto Telecom Italia).

La finalidad de tales limitaciones es tanto favorecer la competencia como el desarrollo de un sector clave en la economía actual, por su carácter innovador y el decisivo impulso que induce en la productividad de la economía, clave para mantener la competitividad europea y, por supuesto, la de sus Estados Miembros.

Evidentemente, tributos como este obstaculizan tales finalidades.



Fdo.: D. José Cristóbal García García
Confederación Canaria de Empresarios

Fdo.:D. Fernando Fraile González
Confederación Canaria de Empresarios

Fdo.: D. Francisco Garrido Vega
Confederación Canaria de Empresarios

Fdo.:D. Martín Tabares de Nava Durban
Confederación Provincial de Empresarios
de Santa Cruz de Tenerife

Fdo.: D. Manuel Santana León
Cámara Oficial de Comercio, Industria
y Navegación de Las Palmas

