CES

Consejo Económico y Social de Canarias

DICTAMEN 9/2003

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE CANARIAS

EL ANTEPROYECTO DE LEY DE MEDIDAS FISCALES Y TRIBUTARIAS

Sesión del Pleno del CES de 19 de noviembre de 2003

Secretaría General
Las Palmas de Gran Canaria. Noviembre, 2003

Dictámenes del CES 2003

Edición y Distribución: Consejo Económico y Social de Canarias
Secretaría General
Plaza de La Feria, 1 • Edificio Marina-Entreplanta
35003 Las Palmas de Gran Canaria
Teléfono: 928 384963 • 928 384932
Fax: 928 384897
E-Mail: cescanarias@gobiernodecanarias.org
Internet: www.cescanarias.org

Diseño y Maquetación: Tembleque producciones, s.coop

1ª edición: 100 ejemplares

La reproducción del contenido de este dictamen está permitida citando su procedencia

DICTAMEN 9/2003

DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE CANARIAS SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE MEDIDAS FISCALES Y TRIBUTARIAS

Dictamen preceptivo solicitado por el Gobierno de Canarias
Sesión del Pleno del CES de 19 de noviembre de 2003

De conformidad con las competencias atribuidas al Consejo por la *Ley 1/1992, de 27 de abril*, previa tramitación en la Comisión Permanente de Trabajo de Política Comercial y Fiscal y de Relaciones con la Unión Europea, y de conformidad con el procedimiento establecido en el *Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo (Decreto 312/1993, de 10 de diciembre)*, el Pleno del Consejo Económico y Social aprueba por unanimidad, en su sesión del día 19 de noviembre de 2003, con los requisitos que establece el artículo 10.1.c) de la precitada *Ley 1/1992*, el siguiente

DICTAMEN

I. ANTECEDENTES

1. El día 11 de noviembre de 2003 tiene entrada en el Consejo 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, en el plazo de 7 días, sobre el *Anteproyecto de Ley de Medidas Tributarias, Financieras y Administrativas*, en cumplimiento de lo establecido, según se indica en la solicitud, en el artículo 4.2 a) y 5.3. de la Ley citada.

   Conforme a lo dispuesto en el artículo 5.3, de la *Ley 1/1992, de 27 de abril*, modificado 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*, y acordada por el Gobierno la tramitación de urgencia, el dictamen habrá de ser emitido en el plazo de 7 días. En consecuencia, el plazo para dictaminar vence el día 19 de noviembre de 2003.

2. A tenor de lo dispuesto en el artículo 5.2 de la misma *Ley 1/1992*, citada, con la solicitud de dictamen se acompaña la siguiente documentación:

   - *Certificación del acuerdo del Consejo de Gobierno*; sesión celebrada el 4 de noviembre de 2003.
   - *Anteproyecto de Ley de Medidas Tributarias, Financieras y Administrativas*, con el siguiente contenido:

     EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

     TÍTULO I. NORMAS TRIBUTARIAS
     - Capítulo I. Del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas
     - Capítulo II. Del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones
     - Capítulo III. Del Impuesto Especial de la Comunidad Autónoma de Canarias sobre Combustibles derivados del petróleo
     - Capítulo IV. Tasa estatal sobre juegos de suerte, envite o azar
     - Capítulo V. Tasas
     - Capítulo VI. Normas de gestión tributaria

     TÍTULO II. MEDIDAS FINANCIERAS

     TÍTULO III. MEDIDAS DE CARÁCTER ADMINISTRATIVO
     - Capítulo I. Contratación centralizada en materia de informática
     - Capítulo II. Medidas relativas al personal
     - Capítulo III. Instituto Canario de Hemodonación y Hemoterapia
     - Capítulo IV. Vivienda
     - Capítulo V. Política agroalimentaria
     - Capítulo VI. Medio Ambiente y Ordenación del Territorio

- Capítulo VII. Sanidad
- Capítulo VIII. Estadística
- Capítulo IX. Cámaras de Comercio, Industria y Navegación de Canarias
- Capítulo X. Pesca
- Capítulo XI. Consejos Reguladores de las Denominaciones de Origen de Vinos de Canarias.
- Capítulo XII. Del Instituto Canario de Calidad Agroalimentaria

DISPOSICIONES TRANSITORIAS (DOS)

DISPOSICIÓN DEROGATORIA

DISPOSICIONES FINALES (CINCO)

3. El Presidente del Consejo, tal y como establece el artículo 28.4 del *Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Económico y Social*, acuerda remitir la solicitud del dictamen previo y sus antecedentes a la Comisión Permanente de Trabajo de Política Comercial y Fiscal y de Relaciones con la U.E., para la preparación del Proyecto de Dictamen y su posterior valoración y emisión del Dictamen, en su caso, por el Pleno del Consejo.

4. Con fecha 11 de noviembre, y en relación a la solicitud de dictamen, al amparo de lo que establecen los artículos 4.6 y 5.2, del *Decreto 312/1993, de 10 de diciembre*, en relación a lo dispuesto en los artículos 5.1 y 5.5, de la *Ley 1/1992, de 27 de abril*, se hace saber a los peticionarios de la consulta que no constan, entre los antecedentes enviados:

   • La preceptiva toma en consideración previa del que se indica es *Anteproyecto de Ley de Medidas Tributarias, Financieras y Administrativas*.

   • *Memoria Explicativa* y *Memoria Económica*, esta última de manera particular en lo que se refiere a los contenidos tributarios y financieros.

   La petición se hace también al amparo de lo previsto en la *Disposición Adicional Primera del Decreto 312/1993, de 10 de diciembre* citado, que dispone la obligación, para el Gobierno, de facilitar la asistencia estadística, económica, técnica o de otro tipo que sea necesaria para el desarrollo de los cometidos del Consejo.

   En consecuencia con ello y al estimarse desde el CES que dicha información complementaria adquiere el carácter de básica para la emisión del dictamen preceptivo, se estará a los efectos que, respecto a las suspensión del plazo para dictaminar, determina el ya citado artículo 4.6 del *Decreto 312/1993, de 10 de diciembre*, y concordantes.

5. Con fecha 14 de noviembre de 2003, tiene entrada en el Consejo comunicación de la Presidencia del Gobierno con la que se reitera la petición de dictamen preceptivo del Consejo, por el mismo procedimiento de urgencia, esta vez sobre un avance de Anteproyecto de Ley que excluye del anterior el conjunto de medidas en materia administrativa y financiera, limitándolo, en consecuencia, a sus aspectos fiscales y tributarios.

   Reiniciado el cómputo del plazo para dictaminar a partir de esta fecha, 14 de noviembre, el dictamen preceptivo del Consejo habrá de ser evacuado como fecha límite el día 22 de noviembre de 2003.

   A tenor de lo dispuesto en el artículo 5.2 de la misma *Ley 1/1992*, citada, con la nueva solicitud de dictamen se acompaña la siguiente documentación:

   • *Certificación del acuerdo del Consejo de Gobierno*; sesión celebrada el 11 de noviembre de 2003.

   • *Anteproyecto de Ley de Medidas Fiscales y Tributarias*, con el siguiente contenido:

   Exposición de Motivos.

   Capítulo I. Del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.
   Capítulo II. Del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.
   Capítulo III. Del Impuesto Especial de la Comunidad Autónoma de Canarias sobre Combustibles derivados del petróleo.
   Capítulo IV. Tasa estatal sobre juegos de suerte, envite o azar.
   Capítulo V. Tasas.
   Capítulo VI. Precios Públicos.
   Capítulo VII. Normas de gestión tributaria y de carácter fiscal.

   Disposición adicional.

   Disposición transitoria.

   Disposición derogatoria.

   Disposiciones finales (tres).

   • *Memoria Explicativa del Anteproyecto de Ley*.

   • Documentación a que se refieren las propuestas aportadas por los Departamentos y Órganos correspondientes según se relacionan: Departamento de Economía y Hacienda; Departamento de Agricultura, Ganadería y Pesca, y Departamento de Educación, Cultura y Deportes. Además se incluyen los Informes de la Inspección General de Servicios y de la Dirección General de Planificación, Presupuesto y Gasto Público.

6. La Comisión competente celebró una única sesión de trabajo el día 18 de noviembre de 2003, en la que se aprueba por unanimidad el Proyecto de Dictamen analizado por el Pleno.

II. CONTENIDO DEL ANTEPROYECTO DE LEY DE MEDIDAS FISCALES Y TRIBUTARIAS

1. Estructura

El texto normativo que se dictamina contiene 14 artículos distribuidos en 7 capítulos, incluye una exposición de motivos y se cierra con una disposición adicional, una transitoria, una derogatoria y tres finales. Dicha estructura se distribuye de la siguiente manera:

- El Capítulo I trata del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, e incluye el artículo primero.
- El Capítulo II, del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, comprende del artículo segundo al artículo quinto.
- El Capítulo III, que regula el Impuesto Especial de la Comunidad Autónoma de Canarias sobre Combustibles derivados del petróleo, contiene el artículo sexto.
- El Capítulo IV, de Tasa estatal sobre juegos de suerte, envite o azar, incluye asimismo un solo artículo, el séptimo.
- El Capítulo V, sobre Tasas, contiene el artículo octavo.
- El Capítulo VI regula los Precios públicos mediante el artículo noveno.
- Por último, el Capítulo VII, sobre Normas de gestión tributaria y de carácter fiscal, comprende del artículo décimo al decimocuarto.

2. Contenido

A continuación se presenta reproducción literal de la síntesis de contenido en los términos en que se incluye en la *Memoria Explicativa* y que acompaña al que se indica es Anteproyecto de *Ley de Medidas Fiscales y Tributarias*:

Artículo primero. Modificación de la Ley 10/2002, de 21 de noviembre, por la que se regula el tramo autonómico del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas en la Comunidad Autónoma de Canarias.

Este precepto añade dos nuevos artículos en la Ley 10/2002, de 21 de noviembre, mediante los cuales se incorporan dos deducciones en el referido Impuesto, en ejercicio de las competencias normativas previstas en la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía.

La primera medida al respecto tiene por objeto dar satisfacción a la necesidad de promover la movilidad geográfica de los trabajadores y emprendedores del Archipiélago. Se trata de facilitar la movilidad mediante el establecimiento de incentivos económicos a quienes la lleven a cabo con objeto de paliar, de algún modo, los gastos en que incurren con el citado traslado, así como los menos perceptibles, pero no menos importantes, derivados de la adquisición del status de ciudadano en el que confluye la "doble insularidad".

La segunda adición surge de la necesidad de adoptar medidas dirigidas a paliar el esfuerzo económico que supone el acceso a la propiedad de la vivienda habitual por parte de la población joven, estimulando las donaciones provenientes de sus ascendientes con dicha finalidad en un doble sentido, en primer lugar reduciendo la cuota correspondiente al Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones por la donación (medida que se incorpora en el artículo 4) y, en segundo lugar, introduciendo una deducción proporcional del importe de dicha donación en la cuota del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas del donante.

Artículo segundo. Reducciones en la base imponible por adquisiciones mortis causa.

Este precepto incorpora una reducción de la base imponible del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones teniendo en cuenta el carácter de minusválido del sujeto pasivo, enmarcándose en la tradición de los tributos directos de establecer determinadas medidas tributarias que palien los mayores costes de la vida en aquellos en quienes concurren tales circunstancias favoreciendo su integración social.

Artículo tercero. Reducción por adquisición mortis causa de determinados bienes.

En este artículo se incorporan diversas reducciones en la base imponible del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones. Respecto a la adquisición de empresas individuales o negocios profesionales, se justifica en la pretensión de favorecer que la transmisión del patrimonio empresarial o profesional, con el objeto de continuar con el desarrollo de las actividades, se efectúe sin influencias extraempresariales que pudieran provocar anomalías en el normal desempeño de las actividades.

Artículo cuarto. Reducción de la base imponible correspondiente a la donación de cantidades en metálico con destino a la adquisición o rehabilitación de la vivienda habitual.

Respecto de la reducción de la base imponible como consecuencia de donaciones de cantidades en metálico con destino a la adquisición de la vivienda habitual, al igual que se ha expresado en el Impuesto sobre la Renta de las Persona Físicas, es una medida dirigida a paliar el esfuerzo económico que supone el acceso a la propiedad de la vivienda habitual por parte de la población joven.

Artículo quinto. Bonificación de la cuota.

En cuanto a la bonificación en la cuota del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones derivada de las cantidades percibidas por los beneficiarios de seguros sobre la vida que se acumulen al resto de los bienes y derechos que integran la porción hereditaria del beneficiario, también se enmarca en la tendencia de los impuestos directos de disminuir la carga tributaria derivada de tal percepción.

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

Las Leyes de Presupuestos para los años 1999, 2000, 2001, 2002 y 2003, así como el Proyecto de Ley para 2004, recogen un precepto que incluye las mismas tarifas que se recogen en este Anteproyecto. Se trata de establecer su contenido en una Ley de carácter intemporal.

En el apartado segundo se incluyen diversas previsiones relativas a la gestión del Impuesto.

Artículo séptimo. Tasa estatal sobre juegos de suerte, envite o azar.

Este artículo recoge sin alteración el de idéntico contenido incluido en las Leyes de Presupuestos para los ejercicios 2002 y 2003. Se trata de establecer en una Ley intemporal una norma que no tiene contenido estrictamente presupuestario.

Artículo octavo. 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.

Este precepto incluye las modificaciones y creaciones de las tasas que a continuación se indican:

Tasas que se modifican:

- Tasa por prestación de servicios relativos a la realización de técnicas analíticas de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación. Se amplían las tasas en la materia, derivadas de la prestación de servicios destinados a la aplicación de técnicas analíticas en materia de microbiología, serología, lácteos y bacteriología.

- Tasas en materia de enseñanzas náutico-deportivas y profesional marítimo-pesquera. Se incluyen la renovación de los carnés de Patrón de Litoral de 2ª clase, Mecánico Mayor Naval, Mecánico Naval, Patrón de Pesca Local, Mecánico de Litoral y Frigorista Naval. En este último caso se incluye también la expedición del título. Asimismo, se suprime la de Certificados de profesionalidad y de especialización marítima por ser expedidos por la Dirección General de la Marina Mercante.

Tasas que se crean:

- Tasa por la expedición de autorización para el ejercicio de la actividad pesquera profesional en aguas interiores.

- Tasa por la expedición de autorización para la celebración de concursos y competiciones de pesca marítima deportiva.

- Tasa por la expedición de autorización para el ejercicio profesional del marisqueo a pie.

- Tasa por la expedición de autorización para el ejercicio del marisqueo profesional desde embarcación en aguas interiores.

- Tasa por la inscripción en el registro del Consejo Regulador de Agricultura Ecológica.

Artículo noveno. Modificación del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad Autónoma de Canarias, aprobado por Decreto Legislativo 1/1994, de 29 de julio.

Se incluyen como precio público las contraprestaciones a percibir los servicios académicos de carácter universitario y los servicios académicos prestados por el Conservatorio Superior de Música de Canarias, eliminando, en sintonía con la previsión que al respecto se contiene en la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades.

Artículo décimo. Suministro de información a efectos tributarios.

Se fija la posibilidad de que, en el ámbito del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones y del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, la obligación de suministro de información a efectos tributarios de los notarios pueda ser realizada o se realice de forma exclusiva en soporte directamente legible por ordenador o mediante transmisión por vía telemática.

Igualmente se establece el compromiso de la Consejería competente en materia de hacienda para que las escrituras públicas, en el ámbito de gestión de dichos tributos, puedan ser presentadas por medios telemáticos.

Artículo undécimo. Declaración de los sábados como días inhábiles a ciertos efectos tributarios.

Este precepto declara inhábiles los sábados a los efectos de la presentación de autoliquidaciones y

declaraciones tributarias e ingreso de las deudas de los tributos gestionados por la Comunidad Autónoma.

Artículo duodécimo. Modificación de la Ley 7/1984, de 11 de diciembre, de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias.

Este artículo modifica la Ley 7/1984, de 11 de diciembre, de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, en los siguientes aspectos de naturaleza tributaria:

- *Sustituir la específica referencia a los Tesoreros en cuanto autoridades competentes para dictar las providencias de apremio, por la genérica relativa al órgano competente en materia de gestión recaudatoria en periodo ejecutivo, de manera que sea la norma reglamentaria organizativa la que atribuya la competencia en la materia.*

- *Evitar que los costes del procedimiento de recaudación hagan antieconómico el cobro de las deudas que estén por debajo de un determinado umbral de rentabilidad.*

Artículo decimotercero. Pagos mediante retenciones.

Habilita el pago en origen de los rendimientos que correspondan a los titulares de las Oficinas Liquidadoras de Distrito Hipotecario por la gestión, liquidación, recaudación en periodo voluntario y revisión de los Impuestos sobre Sucesiones y Donaciones y sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.

Artículo decimocuarto. Modificación de la Ley 9/2003, de 3 de abril, de Medidas Tributarias y de Financiación de las Haciendas Territoriales Canarias.

Se trata de garantizar que los Ayuntamientos no reciban menos que lo obtenido con cargo al ejercicio 2002 y que la compensación que haya de realizarse se distribuya entre los Ayuntamientos de la Isla.

Disposición adicional. Régimen económico y de prestación de servicios en los puertos autonómicos.

Se faculta al Gobierno para que simplifique la tramitación administrativa en los puertos autonómicos con objeto de contribuir a la consolidación del Eje Transinsular de Transportes.

Disposición transitoria.

Recoge la previsión correspondiente a la aplicación de la consideración del sábado como día inhábil a efectos tributarios que se contiene en el artículo undécimo, de manera que la misma sea de aplicación a los procedimientos cuyo plazo de presentación o pago no haya finalizado a la entrada en vigor de la Ley.

Disposición derogatoria. Derogación normativa.

La disposición derogatoria, además de la genérica derogación de cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo establecido en la Ley, deroga expresamente las siguientes disposiciones legales:

- *La Disposición Adicional de la Ley 10/1999, de 13 de mayo, de Modificación del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad Autónoma de Canarias, mediante la cual se regula la tasa por servicios académicos universitarios, que ahora se califica de precio público.*

- *El Capítulo IV del Título V, que comprende el artículo 90 bis, 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, y el correspondiente anexo. Tal precepto regula la tasa por servicios prestados en los Conservatorios Superiores de Música, los cuales ahora se califican como precios públicos. En la derogación y por razones de claridad expositiva se hace referencia expresa a que dicho precepto fue añadido por el artículo 5 de la Ley 2/1999, de 4 de febrero, de medidas urgentes económicas, de orden social y relativas al personal y a la organización administrativa de la Comunidad Autónoma de Canarias para el ejercicio 1999.*

Disposición final primera. Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad Autónoma de Canarias.

Prevé la autorización al Gobierno para que en un plazo de seis meses realice un texto refundido de la normativa de tasas y precios públicos, con objeto de dar mayor seguridad jurídica a través de la unificación de una normativa en la actualidad dispersa.

Disposición final segunda. Desarrollo reglamentario.

Faculta al Gobierno para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y ejecución de la Ley.

Disposición final tercera. Entrada en vigor.

Establece la entrada en vigor el día 1 de enero de 2004, habida cuenta de la necesidad de que las medidas tributarias, especialmente las deducciones que se introducen en el tramo autonómico del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, coincidan con el período impositivo de dicho impuesto que es el año natural, así como con la vigencia de la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2004.

III. OBSERVACIONES AL ANTEPROYECTO DE LEY DE MEDIDAS FISCALES Y TRIBUTARIAS

1. Observaciones de carácter previo

1.1. **Acerca de la petición de dictamen por el procedimiento de urgencia**. 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 aún a otro plazo inferior, como es el presente caso que se limita a 7 días, exige su motivación.

Entre los antecedentes que se incluyen con la petición al CES de su dictamen preceptivo previo, se encuentra certificación del acuerdo del Consejo de Gobierno donde, como única explicación de la reducción del plazo para dictaminar a 7 días, se menciona la conveniencia de que " *…las medidas de carácter tributario que se prevé que contenga el anteproyecto de Ley deben estar en vigor desde el día 1 de enero próximo…*".

En opinión del Consejo, le corresponde al Gobierno de Canarias velar por que se hagan compatibles procedimientos a los que, legítimamente, acude como peticionario de la consulta, como es el de la urgencia, con una presencia del Consejo en el proceso de configuración de las políticas económicas y sociales, de tal forma que se haga efectiva la participación de los agentes económicos y sociales. No parece razonable que la urgencia se precipite exclusivamente al momento de la participación del Consejo. Quizás ello hubiera podido evitarse procurando una tramitación anticipada del anteproyecto de ley, en alguna de sus otras fases.

1.2. **Sobre la ausencia de la previa toma en consideración de la iniciativa por parte del Gobierno**. La utilización, en el trámite de solicitud de dictamen, de la vía incluida en el artículo 5.1, de la *Ley 1/1992, de 27 de abril, de creación del Consejo Económico y Social*, en la redacción dada por el artículo 13 de 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*, que excusa de la previa toma en consideración por el Gobierno de las iniciativas sobre las que se dictamina, cuando así lo haya interesado cualquiera de sus miembros, aparte de alejar los pronunciamientos del Consejo, su propia actividad, de terrenos próximos al momento en que se expresa la "voluntad política" respecto de las mismas, sitúa la intervención del Consejo en un momento de escasa concreción y definición de los contenidos del que sólo se conoce como avance preliminar, incompleto y poco definido, de borrador de *Anteproyecto de Ley de Medidas Fiscales y Tributarias*.

Se dificulta, en consecuencia, la posibilidad de situar, otra vez, la participación del Consejo con criterios de eficiencia. Estaríamos ante una iniciativa situada en el terreno de las actuaciones preparatorias de tipo administrativo o técnico, y no en el de la voluntad política del Gobierno.

A propósito, precisamente, de actuaciones previas en relación a la iniciativa que se analiza, debemos señalar que no le consta al CES el que alguna de las medidas previstas, en concreto aquellas que se refieren a políticas activas de empleo, hayan sido consideradas o analizadas en el seno del Consejo General de Empleo.

1.3. **El CES, los *Anteproyectos de Ley de "Medidas o Acompañamiento"* y el *Proyecto de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma***. Si bien la *Ley 1/1992, de 27 de abril, de creación del Consejo Económico y Social*, excluye de manera expresa la posibilidad de que éste se pronuncie de manera preceptiva sobre los contenidos del *anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma*, no deja de resultar paradójico el que sí deba interesarse dictamen preceptivo previo sobre un "*anteproyecto de ley de medidas o acompañamiento*" cuyos contenidos, estrictamente delimitados, conforme a anteriores pronunciamientos del Consejo recogidos en la jurisprudencia constitucional y en la doctrina, guardan o deben guardar relación directa con los criterios de política económica general que acompañan al *Proyecto de Presupuestos Generales* y que se constituyen, además, en complemento necesario para la interpretación y eficaz ejecución de presupuestos y política económica.

Desde el punto de vista procedimental, ciertamente complejo, relevante y definitorio, para el sistema de opciones políticas, el proceso de elaboración de los *Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma* adquiere valor referencial desde la perspectiva del sistema institucional, económico y social. En consecuencia con ello, se convierte en punto focal hacia el que debe facilitarse se dirija el conjunto de la sociedad, mediante el diseño de buenas prácticas y reglas institucionales, y sin que ello deba pugnar con la salvaguardia del papel, relevante e indiscutible desde todo punto de vista, de la Asamblea Legislativa Autonómica como foro privilegiado para el debate y aprobación de los *Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma*, y respecto del cual cualquier otra actuación extraparlamentaria no podría dejar de considerarse, a estos efectos, como menor, auxiliar y subalterna.

Por todo ello, parece razonable pueda reconocérsele al Consejo Económico y Social un papel en el proceso de conformación de los *Presupuestos Generales de nuestra Comunidad Autónoma*. A tal efecto convendría que lo que hoy se refleja como imposibilidad manifiesta de intervenir en ese proceso, tal y como

está regulado en nuestra *Ley de creación*, no constituya un planteamiento insalvable, para lo que habrá que procederse a las oportunas modificaciones legislativas. Con ello el Consejo Económico y Social, coherentemente, podría expresar su parecer en el proceso previo de elaboración del *Anteproyecto de Ley de Presupuestos* y su consecuencia, los anteproyectos de *Ley de Medidas o de Acompañamiento*.

En cualquier caso, nada debería obstaculizar el que el CES conociera previamente, "participara" y fuera "oído", estando de esta manera presente, en los momentos de predefinición de los escenarios económicos y sociales, de sus diagnósticos de partida, así como del marco básico que al respecto deban ser atendidos a la hora de la elaboración de los Presupuestos, sin que ello contradiga la limitación legal para "*dictaminar preceptivamente el Anteproyecto de Ley de Presupuestos*".

2. Observaciones de carácter general

2.1. **El CES y sus pronunciamientos respecto de las denominadas "*Leyes de Medidas o Acompañamiento*"**. El Consejo Económico y Social, de manera reiterada, ha venido precisando[1] 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.

Con las denominadas leyes de medidas o acompañamiento 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.

2.2. **Valoración positiva, en términos generales, de la iniciativa que se analiza**. En opinión del Consejo, el que se nos presenta como *Anteproyecto de Ley de Medidas Fiscales y Tributarias*, representa un cambio sustancial, con otra orientación, respecto a los años anteriores y que habrán de ser valoradas positivamente al centrarse este anteproyecto, en cuanto a sus contenidos, a aspectos financieros y tributarios que sí que guardan una relación con la finalidad y función que han de cumplir, determinando sus contenidos de manera congruente con los del *Proyecto de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para 2004*, conocidos por el Consejo en los términos en que es admitido a trámite por el Parlamento de Canarias, *Boletín Oficial del Parlamento de Canarias* nº 52 de 3 de noviembre de 2003, todo ello sin perjuicio del conjunto de observaciones que se indican en el presente dictamen del CES.

También con carácter general y sin perjuicio en la mejora de la técnica utilizada y en los objetivos pretendidos, el Consejo llama la atención sobre el hecho de que aspectos ya incluidos en el *Proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para 2004* son ahora reiterados en el borrador de *Anteproyecto de Ley de Medidas Fiscales y Tributarias*. En opinión del Consejo, incluir en ambas propuestas normativas idénticos preceptos para idénticas regulaciones materiales nos induce a pensar en una cierta descoordinación en la tramitación de ambas propuestas.

Igualmente, mejora la iniciativa legislativa que se dictamina, respecto a experiencias anteriores, por su tramitación más próxima al del *Proyecto de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para 2004*.

2.3. ***Memoria Explicativa* y Exposición de Motivos de la iniciativa que se analiza**. En relación a la *Memoria Explicativa* que se traslada con los antecedentes, en opinión del Consejo, y a diferencia con lo ocurrido en años anteriores, estamos ante un documento que se mejora sustancialmente. No aparecen, sin embargo, incorporadas las que, según la propia *Memoria Explicativa*, serían justificaciones de cada una de las medidas que incorpora el Anteproyecto de Ley.

La Exposición de Motivos, junto a los antecedentes del borrador de Anteproyecto de Ley que se dictamina, aluden a las razones que motivan para adoptar la iniciativa de referencia. Tanto una como otros estarían dotados de un proceso argumental similar y de interés para el Consejo: la descripción de una situación que mantiene referencias con la propuesta

[1] Dictámenes del Consejo sobre "*Leyes de Medidas o Acompañamiento*": *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 Comunidad Autónoma de Canarias 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.*

de *Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para 2004*, las razones que impiden atender a estas situaciones con normas vigentes y las características objetivas y de factibilidad de la nueva norma propuesta. En este sentido la Exposición de Motivos debería de ser mejorada.

2.4. **Acerca de la fundamentación económica del borrador de Anteproyecto de Ley que se dictamina: la *Memoria Económica***. Ha sido habitual, a la hora de analizar el Consejo iniciativas similares en años anteriores, el que no se haya podido disponer de una *Memoria Económica* que, en relación a determinados preceptos de las mismas, básicamente los de contenido fiscal y tributario y aquellos otros que, de manera inapropiada, trataron de la creación de estructuras administrativas, políticas de personal, regímenes sancionadores de infracciones en diversas materias, etc, hubiera facilitado el pronunciamiento del Consejo y una valoración más ajustada de dichas iniciativas.

En relación al borrador de *Anteproyecto de Ley de Medidas Fiscales y Tributarias*, y a partir del requerimiento hecho por el Consejo, esta circunstancia se resuelve dándosenos traslado al conjunto de valoraciones económicas que se hacen desde los Departamentos proponentes en relación a los contenidos del Capítulo I, del Impuesto sobre la Renta de la Personas Físicas; del Capítulo II, del Impuestos sobre Sucesiones y Donaciones; y del Capítulo V, con el que se procede a crear nuevas tarifas en materia de Tasas de la Comunidad Autónoma.

No obstante la mejora advertida, en la incorporación de estos aspectos respecto de las motivaciones económicas de los contenidos de la iniciativa, en opinión del Consejo debería incorporarse una mejor sistematización, a través de un documento único, que debería exigir su toma en consideración por el Gobierno, aspecto este que reiteramos una vez más.

Por último debemos señalar que estas valoraciones económicas no alcanzan a la totalidad de los aspectos incluidos en la iniciativa que se analiza. Se echa de menos un estudio económico, en relación a la propuesta incluida en la Disposición Adicional sobre Régimen Económico y de Prestación de Servicios en los Puertos Autonómicos, y dado que de la misma se deduce que la eventual adopción de políticas para la reducción de costes repercutirá en el descenso de los ingresos públicos.

3. Observaciones de carácter particular

3.1. **Capítulo I, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas**. En el nuevo escenario que para la financiación de la Comunidad Autónoma de Canarias determina la *Ley 21/2001, de 27 de diciembre*, por la que se regulan determinadas medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación, y en lo que respecta a la cesión de competencias normativas en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, en desarrollo de las previsiones de dicha Ley, el Anteproyecto que se dictamina, en su artículo primero, escoge adoptar dos tipos de medidas:

- Una orientada a dar satisfacción a la necesidad de facilitar e impulsar, como un objetivo de política económica, la movilidad geográfica en el ámbito de Canarias para trabajadores y emprendedores. El Anteproyecto de Ley establece, para estos objetivos, una deducción de 300,00 euros en la cuota íntegra autonómica del Impuesto sobre las Personas Físicas.
- Una segunda medida se establece para contrarrestar el esfuerzo económico que para una parte importante de la población joven canaria supone el acceso a la propiedad de la vivienda habitual. Para ello se apuesta por la reducción de la cuota del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, por las donaciones que provengan de ascendientes. Como medida complementaria, el Anteproyecto de Ley que se dictamina introduce deducciones porcentuales del importe de dicha donación en la cuota del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas del donante.

A partir de la información de que dispone el Consejo, no pueden establecerse los eventuales efectos positivos de las medidas descritas en relación a los objetivos que se persiguen.

La Comunidad Autónoma ha venido adoptando algunas otras iniciativas para promover y facilitar la movilidad geográfica de tal forma que se aprovechen de las posibilidades de empleo que existen en el conjunto de la Comunidad Autónoma, aspecto sobre el que el Consejo ha manifestado siempre su interés[2]. Iniciativas y medidas de cuyos efectos nada se sabe, por ello la especial recomendación que hace el Consejo de que se disponga de un estudio previo que permita constatar los efectos positivos de esta nueva medida[3]. La percepción que se tiene desde el CES es que han sido de escasa o nula incidencia estas medidas. Volvemos a insistir aquí en la conveniencia de que órganos e instituciones, como el Consejo Canario de Empleo, puedan pronunciarse sobre los efectos y contenidos de este tipo de medidas.

Desde otro punto de vista, deberían explicarse las razones por las que se discrimina el acceso a estas

[2] El Pleno del CES, en sesión de trabajo del 10 de junio de 2003, acordó acometer la elaboración de un dictamen de los de iniciativa propia sobre "Movilidad Geográfica del Empleo en Canarias", que aún se haya en fase de elaboración, encomendándole los trabajos preparatorios a la Comisión Permanente de Trabajo de Desarrollo Regional y Planificación Económica.

[3] Con datos que se incluyen entre los antecedentes de la iniciativa que se analiza y conforme al *Anuario Estadístico de Canarias 2001*, del Instituto Canario de Estadística, los datos de migración de canarios, según la isla de procedencia y de destino, es el siguiente:

deducciones de las cuotas del IRPF a la movilidad desde todas y cada una de las Islas. Justamente ahora, desde el CES se duda de la conveniencia de facilitar la movilidad geográfica de las Islas centrales a otras como Fuerteventura y Lanzarote.

Por último, admitiéndose que no es objeto de los contenidos de la iniciativa que se analiza, y sin perjuicio de señalar que en todo caso las medidas propuestas son, en cuanto a su montante, de escasa relevancia, el CES no quiere dejar de señalar que el tipo de medidas propuestas necesita de otras actuaciones complementarias que resuelvan favorablemente el déficit de formación y cualificación de los trabajadores canarios, adaptados a las nuevas exigencias del mercado y de las empresas, y el acompañamiento también del desarrollo, en islas o zonas y comarcas de las mismas bien precisas con potencial de empleo, de determinadas infraestructuras en materia de educación, servicios sociales y vivienda, entre otras.

Desde el CES se ha venido recomendando expresamente la necesidad de que, en relación a la vivienda en Canarias, no obstante que el precio de la misma, medido en euro/m^2, es inferior a la media española, existen motivos sobrados de preocupación por la extraordinaria magnitud de su crecimiento en los últimos años. Cualquier medida que contribuya a reducir el esfuerzo de la renta familiar para acceder a la vivienda debe ser acogida favorablemente.

3.2. **Capítulo II, del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones**. El Consejo acoge favorablemente, en el marco antes descrito de desarrollo del principio de autonomía financiera, el establecimiento de medidas fiscales y tributarias que mejoren las condiciones de vida de determinados colectivos que, en función de las circunstancias, exigen mayores costes y esfuerzos para su integración en la sociedad, como es el caso de los minusválidos.

El objetivo de apostar por la continuidad y el desarrollo de las estructuras empresariales individuales o familiares, o de los negocios profesionales a través de la intervención en la reducción de la base imponible del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, debe ser acogido favorablemente.

En opinión del Consejo las medidas propuestas han de ser valoradas positivamente, tanto en si misma como por la necesidad de actualizar el marco fiscal hacia este tipo de empresas, haciéndolo homogéneo al del resto de Comunidades Autónomas, que en su gran mayoría se han adelantado en los últimos tres años a estas adaptaciones.

El objetivo esencial o razón de ser de estas propuestas, que el CES valora, no es disminuir la carga fiscal en si misma, sino reducir o eliminar trabas en el delicado proceso de transmisión de las empresas de padres a hijos u otros descendientes, para así garantizar la supervivencia de la actividad.

Además, se hace necesario configurar e incardinar esta medida en una política de mayor alcance y extensión, no excesivamente dilatada en el tiempo, que perfeccione el tratamiento fiscal y mercantil de este amplio colectivo, en aras esencialmente de su supervivencia intergeneracional.

En consecuencia con todo ello, el Consejo Económico y Social insta al Gobierno de Canarias a estudiar y valorar el resto de medidas aplicadas en el resto del territorio nacional, incluso a nivel europeo, en el ámbito de la mejora del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, y en la otra figura tributaria, hasta ahora vinculada al primero, que es el Impuesto sobre el Patrimonio. Las condiciones de exención o bonificación en cada caso pueden y deben mejorarse, aplicando las amplias facultades que la *Ley 21/2001, de 27 de diciembre*, ha propiciado en favor de la gestión de tributos cedidos a las Comunidades Autónomas.

El peso de las empresas familiares en la economía es tal, que la propia Unión Europea ha aconsejado a sus Estados miembros el desarrollo de medidas fiscales encaminadas a favorecer la continuidad de las empresas familiares. El legislador español no sólo ha legislado para apoyar la sucesión mediante bonificaciones en el ISD, sino que ha ido más allá, y ha creado ventajas fiscales para la posesión de las mismas mediante su exención del IP. Si bien es cierto, que ésta última ventaja fiscal en el Impuesto de Patrimonio responde al hecho de que este impuesto no existe en la mayor parte de los Estados europeos, siendo, además, su tipo máximo el más alto de toda la Unión Europea.

Favorecer la continuidad de la empresa familiar es favorecer la estabilidad económica y social de una región o Estado. No hay que olvidar que, si bien en el Impuesto sobre Patrimonio el sujeto pasivo es el titular de ese patrimonio, en el caso del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, el obligado al pago puede tener un patrimonio previo ínfimo, por lo que el enfrentarse al pago del impuesto de sucesiones podría ser inviable, viéndose en la obligación de obtener liquidez de la propia empresa o mediante la venta de la misma. Las dos situaciones son negativas, la primera porque obliga al sujeto pasivo a pagar

- Desde Gran Canaria a Lanzarote 732 personas, a Fuerteventura 1.207, a La Gomera 27, a La Palma 138 y a El Hierro 61, dando un total de 2.165 personas.

- Desde Tenerife a Lanzarote 241 personas, a Fuerteventura 262, a La Gomera 340, a La Palma 280 y a El Hierro 612, dando un total de 1.338 personas.

Teniendo en cuenta que dicha migración no es como consecuencia del desarrollo de estudios, dado que en este caso es al revés desde tales Islas a Gran Canaria y Tenerife, podemos estimar que un porcentaje elevado de dicha migración tiene como objetivo de traslado motivos económicos. Por ello, podemos perfectamente estimar el coste máximo de este beneficio fiscal en el resultado de multiplicar el importe de la deducción por el número de personas que migran desde Gran Canaria y Tenerife al resto de las Islas Canarias: 300 euros x 3.503 personas x 2 años = 2.010.800 euros.

el tributo con activos de la empresa, pudiendo debilitarla o incluso hacer el negocio inviable, y la segunda porque la venta de la empresa podría tener efectos laborales negativos.

Sobre la Renta de las Personas Físicas, se acoge la propuesta de reducción de la base imponible consecuencia de donaciones en metálico destinadas a la adquisición de la vivienda habitual por parte de la población joven.

3.3. **Capítulo III, del Impuesto Especial de la Comunidad Autónoma de Canarias sobre Combustibles derivados del petróleo**. El contenido de este Capítulo se limita a fijar unos tipos impositivos de esta figura fiscal que se mantienen vigentes desde 1999. Si bien es cierto que cabría admitir que, en la medida en que no existe una modificación, no sería exigible se realizara un estudio económico, en opinión del Consejo debería fundamentarse cómo queda el escenario de ingresos de la Comunidad Autónoma ante esta circunstancia.

3.4. **Capítulo IV, sobre la Tasa estatal sobre juegos de suerte, envite o azar**. Las tarifas de las cuotas fijas aplicables a esta figura tributaria no representan modificación alguna respecto de la actual situación y que reproducen contenido idéntico al que ya se incluye en la *Ley 13/2002, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para 2003*. Precepto y contenido también incluidos en el *Proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2004*. En esta línea reiteramos la objeción sobre la técnica utilizada.

Sin perjuicio de ello, el Consejo recomienda se atienda la posibilidad de que, en el marco de las competencias normativas de la Comunidad Autónoma de Canarias, cuando una máquina recreativa deja, circunstancialmente y de manera temporal, de estar en explotación bien sea porque el titular del establecimiento exige su retirada, porque se efectúe un cambio o traspaso en la titularidad de ese establecimiento o finalice, en su caso, el contrato con el establecimiento, se adopten las medidas pertinentes para que no se aplique la figura tributaria, básicamente por la inexistencia del hecho imponible.

3.5. **Capítulo V, sobre Tasas**

3.5.1. **Por prestación de servicios relativos a la realización de técnicas analíticas**. En cumplimiento de normas que derivan de la transposición al ordenamiento jurídico español de directivas comunitarias, establecidas ya en 1992, la producción ganadera de Canarias ha incrementado, obligatoriamente, los controles tanto respecto al estado sanitario de la cabaña ganadera como en lo que se refiere a los productos derivados de esta actividad.

En base a ello y según los antecedentes que acompañan al borrador de Anteproyecto de Ley que se analiza, "*… resulta necesario, por parte de los titulares de explotaciones ganaderas… , proceder a análisis de aspectos relativos a las condiciones higiénicas y de calidad de los productos así como de la cabaña ganadera…*". Con ese objetivo se promueve la adición de una nueva tarifa, al *Texto Refundido de las disposiciones legales en materia de Tasas y Precios Públicos*, por la prestación de servicios relativos a la realización de técnicas analíticas.

Para el Consejo, al menos desde los antecedentes que se han podido analizar, convendría averiguar si los distintos análisis y ensayos a que se refiere la nueva tarifa se realizan, en primer lugar, a petición interesada o son de recepción obligatoria, así como la posibilidad y efectividad de que exista oferta privada para la prestación de estos servicios. En función de la respuesta que se de a estas cuestiones previas estaríamos en presencia de una tasa o de un precio público.

3.5.2. **En materia de enseñanzas náutico-deportiva y profesional marítimo-pesquera; por la expedición de autorización para el ejercicio de la actividad pesquera profesional en aguas interiores; por la expedición de autorización para la celebración de concursos y competiciones de pesca marítima-recreativa; por la expedición de autorización para el ejercicio profesional del marisqueo a pie; por la expedición de autorización para el ejercicio del marisqueo profesional desde embarcación en aguas interiores y por la inscripción en el Registro del Consejo Regulador de Agricultura Ecológica**. Tal y como se señala en los antecedentes que el CES ha tenido oportunidad de analizar, las justificaciones de estas medidas surge de la necesidad de armonizar el ejercicio de las competencias en estas materias, por parte de la Comunidad Autónoma, con la necesaria provisión de recursos para su correcto funcionamiento, tratándose, esta vez, de prestaciones de servicios en régimen de derecho público.

3.6. **Capítulo VI, sobre Precios Públicos**. En opinión del Consejo, no siendo éste un órgano que deba pronunciarse sobre la adecuación jurídica del borrador de Anteproyecto de Ley que se analiza, y en la misma línea de la observación que se anticipó respecto de algunas de las tasas propuestas, convendría esclarecer la consideración de "precio público" o "tasa" para las contraprestaciones a percibir por los servicios académicos de carácter universitario y por los servicios académicos prestados por el Conservatorio Superior de Música de Canarias.

Tal configuración legal podría pugnar con la doctrina del Tribunal Constitucional, en la medida en que los servicios de que se trata, al prestarse por las universidades sin posibilidad de concurrencia con oferta

privada, podrían determinar el que estuviéramos en presencia de unos servicios prestados con carácter público y sujetos al principio de legalidad. De ser ello así no podría configurarse como Precio Público.

3.7. **Capítulo VII, sobre Normas de gestión tributaria y de carácter fiscal**. Respecto del artículo décimo, el Consejo acoge favorablemente la posibilidad de que el suministro de información a efectos tributarios en relación al Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones y el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados pueda ser realizada, o se realice de forma exclusiva, a través de soporte magnético o mediante transmisión por vía telemática, así como el que, dentro de los procedimientos de gestión de los tributos citados anteriormente, se implemente lo más rápidamente posible la posibilidad de que los ciudadanos puedan presentar otros documentos justificativos del hecho imponible, como es el caso de las escrituras públicas, a través de medios telemáticos.

Desde el punto de vista del Consejo, y respecto del artículo decimoprimero, la declaración de los sábados como días inhábiles a ciertos efectos tributarios, presentación e ingreso, en su caso, de las deudas tributarias y de las autoliquidaciones y declaraciones, debe ser acogida favorablemente al adaptarse a la percepción que tiene la población canaria de los sábados como días inhábiles. Lo que también se corresponde con que gran parte de las instituciones financieras no contemplan un tratamiento uniforme al respecto, lo que imposibilita que tampoco los ciudadanos puedan realizar actividades complementarias relacionadas con la satisfacción de las deudas tributarias que venzan en sábado.

3.8. **Otras Disposiciones: Disposición Adicional, sobre el Régimen Económico y de Prestación de Servicios en los Puertos autonómicos**. En opinión del Consejo la creación de factores que promuevan la mejora de la cohesión económica y social de las Islas y la creación de un mercado integrado en torno a una población que, añadida la flotante, podría estar próxima a los dos millones de habitantes, constituyen objetivos que han de ser perseguidos. En consecuencia con ello el Consejo acoge favorablemente las actuaciones tendentes a mejorar la dotación de infraestructuras afines y a garantizar la fluidez del tráfico de mercancías y la reducción de costes entre las Islas.

El transporte de mercancías, de manera particular, constituye uno de los elementos básicos del desarrollo económico de Canarias. Nuestra localización geográfica introduce factores que ocasionan desventajas comparativas respecto a otras áreas, determinando incrementos de los costes de transporte que a su vez repercuten en determinados productos incrementando su precio. La mejora de las condiciones en que la circulación de las mercancías se produce entre los puertos canarios puede contribuir a mejorar la posición competitiva de las empresas localizadas en el Archipiélago y al incremento de la cohesión territorial.

El CES, en relación a todo ello, ha prestado atención especial al modo en que ha venido configurándose este proceso de dotación de infraestructuras básicas y servicios asociados al transporte marítimo. Razones, a las que ya se han aludido, asociadas a la insularidad, la ultraperificidad y fragmentación territorial, de un lado, y el peso del subsector turismo en Canarias, de otro, explican el extraordinario papel de estas infraestructuras y servicios. Ello ha determinado un serio inconveniente para el desarrollo y la cohesión, cuando a los costes adicionales de accesibilidad se sumaron deficiencias en la dotación de este tipo de infraestructuras e ineficiencias en el funcionamiento de los servicios asociados a las mismas.

En consecuencia con todo ello, la importancia para las Islas de un eficiente funcionamiento de la red de puertos exige garantizar que los mismos provean todos los servicios al menor coste posible y además que los tiempos de operación de los buques se reduzcan al mínimo[4]. Ello debe ser compatible con que no se actúe exclusivamente con criterios economicistas, de tal forma que se hagan compatibles los principios de cohesión y el de libre competencia en los términos en que ya empiezan, respecto de las infraestructuras portuarias, a concretarse a nivel europeo.

De manera paralela, el Consejo recomienda la puesta en funcionamiento del conjunto de dispositivos y entes instrumentales previstos en la *Ley de Puertos de Canarias*, al objeto de garantizar la correcta articulación de los objetivos que se pretenden a través de la Disposición adicional del avance de Anteproyecto que se dictamina, de manera particular la entidad de derecho público Puertos Canarios.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. Sobre aspectos preliminares y generales

1.1. **Sobre el procedimiento de urgencia en la petición de dictamen**. Solicitar el pronunciamiento del Consejo, a través de su dictamen preceptivo previo, por el procedimiento de urgencia reduciendo, aún, el plazo de 15 días al de 7, impide una eficaz y correcta materia-

[4] La búsqueda de estos estándares se produce en un entorno de innovación tecnológica y de modernización de la red de transportes por carretera, que han hecho perder progresivamente la condición de los puertos como monopolios naturales. Esta relación directa entre provisión eficiente de servicios, competitividad, entorno tecnológico y modernización de la red de transportes, aconseja la reforma de los modelos de organización portuaria y la reconsideración del sector público en el ámbito de aquellos modelos. En Canarias, al tratarse de puertos de pequeñas dimensiones y con áreas de influencia condicionadas por limitaciones geográficas, conservan aun características de monopolios naturales y hacen más decisivo el papel del sector público.

lización del derecho a intervenir, en la definición de las políticas públicas, de los agentes económicos y sociales. Dificultándose el pronunciamiento del CES sobre las eventuales repercusiones, en este caso, de la iniciativa legislativa que se analiza.

1.2. **Ausencia de la previa toma en consideración de la iniciativa por el Gobierno**. En opinión del Consejo, la participación del mismo, a través del dictamen preceptivo previo, en el proceso de elaboración de la iniciativa que se analiza, se sitúa en un momento preliminar, más situado en el terreno de las actuaciones preparatorias administrativas que en el del análisis de la voluntad política del Gobierno.

Por ello es exigible que el Consejo se pronuncie respecto de un texto sobre el que haya recaído una previa toma en consideración del mismo por parte del Gobierno. Máxime tratándose, como se explicita con la solicitud del dictamen preceptivo, de un "Anteproyecto de Ley", que lo son siempre por definición del Gobierno como órgano colegiado y no del Departamento que asume, en esas fases preliminares, la conformación de los documentos de trabajo.

Admitir lo contrario implica reconocer la posibilidad de que, a petición de un miembro del Gobierno, se desactiven, al acudir a esta vía, las previsiones del artículo 4.2, apartado a), en relación al 5.1, ambos de la *Ley 1/1992, de 27 de abril, de creación del Consejo*, que exigen la previa toma en consideración de los anteproyectos de ley.

1.3. **El CES, los Anteproyectos de *Ley de "Medidas o Acompañamiento"* y el *Proyecto de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma***. Los *Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma*, como dispositivo que incluye los elementos básicos para la planificación, el control y la estabilización económica y social, constituyen también un marco de referencia para la resolución de eventuales conflictos de intereses, aportando también cohesión económica y vertebración social. Por ello, en opinión del Consejo, procedería el que, en los procesos previos de elaboración del *Anteproyecto de Ley de Presupuestos*, pueda reconocerse la participación del mismo, para lo que, como cuestión insalvable, habría que superar la limitación expresa que la *Ley de creación del Consejo* hace para conocer de esa iniciativa legislativa.

En cualquier caso, nada debería obstaculizar el que el CES conociera previamente, "participara" y fuera "oído", estando de esta manera presente, en los momentos de predefinición de los escenarios económicos y sociales, de sus diagnósticos de partida, así como del marco básico que al respecto deban ser atendidos a la hora de la elaboración de los Presupuestos.

Al final se trata de establecer un marco de actuación coherente, para una institución que dictamina preceptivamente los "anteproyectos de ley de medidas o acompañamiento", sin tener opción a pronunciarse respecto de lo que éstos habrán de guardar directa relación desde el punto de vista de los criterios de política económica general.

1.4. **Valoración global positiva de la iniciativa que se analiza**. En opinión del Consejo, con la tramitación del que se nos presenta como *Anteproyecto de Ley de Medidas Fiscales y Tributarias*, se produce, en términos generales y respecto de experiencias anteriores, una mejor y más correcta utilización, tanto desde el punto de vista jurídico como desde el terreno de la oportunidad y de la técnica. En lo esencial por entender que se deja atrás una cierta utilización indiscriminada y relativamente amplia en contenidos, que vulneraban y hacían inapreciable la conexión de las "leyes de medidas o acompañamiento" con las orientaciones o el impulso político de los objetivos de política económica incluidos en los proyectos de *Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma*.

Sin embargo, admitiéndose que el *Anteproyecto de Ley de Medidas Fiscales y Tributarias* no es una "*Ley presupuestaria*", al faltarle como elemento necesario e indisponible la previsión de ingresos y la habilitación de gastos para un ejercicio económico determinado, porque además su procedimiento de tramitación parlamentaria es el común que corresponde a la función legislativa ordinaria, distinto, en consecuencia, del procedimiento especial para los proyecto de Leyes de Presupuestos, reproducir preceptos en ambas iniciativas constituye un rodeo o mero ardid técnico que cuestiona y desorienta los objetivos perseguidos. La necesaria congruencia material y teleológica entre uno y otro texto normativo no tiene que llegar al límite de la mera reproducción literal de preceptos como se ha advertido en las observaciones del presente dictamen.

1.5. **La fundamentación económica de la iniciativa que se analiza**. Si bien se advierte una mejoría en relación a experiencias anteriores en cuanto a la fundamentación económica del conjunto de medidas propuestas, básicamente las de contenido fiscal y tributario, en opinión del Consejo debe mejorarse su sistematización e incorporarse en un documento único que, a modo de memoria económica, ha de ser tomado en consideración por el Gobierno junto al resto de los aspectos dispositivos. También resaltamos el hecho de que en relación a algunas de las medidas no se acompaña estudio económico, de manera particular en lo que se refiere a la propuesta que incluye la Disposición Adicional sobre el Régimen Económico y de Prestación de Servicios en los Puertos Autonómicos.

2. Sobre aspectos particulares

2.1. **Modificaciones sobre el tramo autonómico del IRPF**. Por sus implicaciones económicas y sociales, el Consejo ha venido prestando una especial atención a los movimientos de población en Canarias. Son muchas y de naturaleza variada las causas que los motivan, económicas, sociales, psicológicas, etc. En opinión del Consejo debería disponerse de un análisis del conjunto de medidas que, para favorecer la movilidad territorial, se han venido adoptando en Canarias en los últimos años. Tampoco se dispone de los previsibles efectos que las medidas contempladas en el Anteproyecto de Ley que se analiza puedan significar. Debe aceptarse que, básicamente, los movimientos de población en Canarias obedecen a la búsqueda de mejores condiciones de vida.

En los últimos tiempos el Consejo ha detectado que se dan indicios claros de una mayor sensibilidad ante variables de calidad de vida, entre las que la disponibilidad de servicios sociales, las actividades culturales y recreativas y el acceso a una vivienda, son fundamentales. Igualmente se detecta un descenso del incentivo a la movilidad originado en una disminución de la dispersión regional de las oportunidades de empleo y niveles de renta. Todo ello exige establecer, junto a las propuestas, medidas que también resuelvan favorablemente los déficits de formación y cualificación de los trabajadores canarios, adaptados a las nuevas exigencias del mercado y las empresas.

Todas estas circunstancias habrán de ser tenidas en cuenta a la hora de configurar las medidas de que se trate.

2.2. **Reducciones sobre la base imponible del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones**. Estamos ante la presencia de una mejora de una reducción ya prevista en la normativa estatal, elevándose el porcentaje de un 95% a un 99%, que, en opinión del Consejo, debe ser acogida favorablemente al facilitar la mejora de las condiciones de vida del colectivo afectado.

En cuanto a la incidencia de esta propuesta en el ámbito de la transmisión de empresas de carácter familiar, el Consejo Económico y Social considera necesario avanzar hasta completar con la adecuación del marco fiscal que incida en la gestión y transmisión de estas actividades.

Además, se hace necesario valorar otras medidas similares en torno al Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, así como en el Impuesto sobre el Patrimonio, para perfeccionar el tratamiento de los bienes empresariales y su tenencia.

Esta especial apuesta que hace el CES se sitúa en un contexto de decisiones y adaptaciones ya tomadas, en la misma línea, por la inmensa mayoría de Comunidades Autónomas. Las propuestas sobre esta materia de la propia Unión Europea ratifican esta línea de trabajo.

2.3. **Sobre el Impuesto especial de la Comunidad Autónoma sobre Combustibles derivados del petróleo y acerca de la Tasa estatal sobre juegos de suerte, envite o azar**. Con una técnica que creemos mejorable, el borrador de Anteproyecto de Ley que se analiza se limita a reproducir un tratamiento idéntico que ya figura en la *Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma para 2003* y en el proyecto para los de 2004.

Sin perjuicio de ello, sobre la Tasa estatal sobre juegos de suerte, envite o azar, el Consejo recomienda se adopten, en el marco de las competencias normativas de la Comunidad Autónoma de Canarias, medidas para que, en los términos que hemos señalado en las observaciones de carácter particular respecto de las máquinas recreativas, se evite la aplicación de esta tasa en aquellos supuestos en que, de manera circunstancial y temporalmente, dejen de estar en explotación.

2.4. **Sobre las tasas**. En la línea de lo adelantado en las consideraciones particulares de este dictamen, con carácter previo habrá de resolverse la naturaleza de alguna de ellas como tales tasas o precios públicos.

2.5. **Sobre las medidas de gestión tributaria y de carácter fiscal, recogidas en el artículo décimo**. El Consejo acoge favorablemente las propuestas que al respecto incluye el Anteproyecto de Ley que se analiza, por considerar pueden introducir mejoras en la gestión administrativa y para los usuarios.

2.6. **Sobre determinadas medidas en torno al Régimen Económico y de Prestación de Servicios en los Puertos Autonómicos**. El Consejo valora positivamente el que se avance en la adopción de medidas para el desarrollo del mercado interinsular canario, facilitándose la cohesión social y territorial del Archipiélago. Las medidas que se adopten habrán de hacerse en un escenario de desarrollo paralelo al conjunto de dispositivos que se prevén en la legislación sectorial. Además procurando mantener el equilibrio presupuestario y sin que se alteren, respecto de los criterios de seguridad y continuidad, la prestación de los servicios en los puertos canarios.

2.7. Sin perjuicio de todo lo expuesto el Consejo sugiere se preste atención al conjunto de las observaciones incluidas en el presente dictamen.

En Las Palmas de Gran Canaria, a 19 de noviembre de 2003.

Vº. Bº.
EL PRESIDENTE DEL CONSEJO
Fdo.: José Luis Rivero Ceballos

EL SECRETARIO GENERAL DEL CONSEJO
Fdo.: Carlos J. Valcárcel Rodríguez