

INFORME SOBRE LA SOLICITUD DEL INFORME
DEL PARLAMENTO DE CANARIAS EN RELACIÓN
CON EL PROYECTO DE LEY DE MODIFICACIÓN
DE LA LEY 48/2003, DE 26 DE NOVIEMBRE,
DE RÉGIMEN ECONÓMICO Y DE PRESTACIÓN
DE SERVICIOS EN LOS PUERTOS DE INTERÉS GENERAL

MANUEL FERNÁNDEZ-FONTECHA TORRES (*)

(*) Letrado de las Cortes Generales.

Mediante escrito de 4 de mayo de 2009, una Sra. Diputada solicitaba a la Mesa del Congreso de los Diputados que recabase del Parlamento de Canarias informe preceptivo sobre el Proyecto de Ley de modificación de la Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de régimen económico y de prestación de servicios en los puertos de interés general (*BOCG*, Congreso, Serie A, de 17 de abril de 2009, núm. 24-1).

El proyecto de ley mencionado se encontraba en el momento en el que se presenta la solicitud citada en el plazo de presentación de enmiendas, y se pedía tanto que se recabase el referido informe del Parlamento de Canarias como la suspensión del procedimiento legislativo en curso hasta la recepción de aquél.

Se señalaba en el escrito que el proyecto de ley modificaba el régimen económico y fiscal de Canarias, argumentando que contenía las siguientes medidas:

«a) Deroga, mediante sustitución de su contenido, el artículo 24.5.I.A.b), segundo párrafo, de la Ley 48/2003, que declara las mercancías y sus elementos de transporte en tránsito marítimo, con origen o destino en otro puerto de interés general de un mismo archipiélago, exento del pago de la tasa de mercancía.

b) Deroga, también mediante sustitución de su contenido, el artículo 27.4 de la Ley 48/2003, en el que se establecen y detallan las bonificaciones aplicables a las tasas portuarias por razón de las circunstancias de alejamiento y de insularidad, de especial impacto en los puertos canarios.

c) Deroga de modo expreso (disposición derogatoria única del proyecto de ley), la disposición adicional vigésima de la Ley 48/2003,

que establece el régimen económico y de prestación de servicios en los puertos insulares de interés general en cuanto al tráfico interinsular, en la que, entre otras medidas, se admite elevar las bonificaciones por insularidad y alejamiento hasta el 100 por 100.

Que tanto las bonificaciones aplicables en las tasas portuarias por razón de insularidad y alejamiento, como las exenciones reconocidas por la Ley 48/2003 constituyen el mecanismo que da cumplimiento al mandato del artículo 4.4 de la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación de los aspectos económicos del Régimen Económico y Fiscal, que ordena lo siguiente: “En Canarias se establecerán tarifas portuarias (y aeroportuarias) diferentes y reducidas respecto a las vigentes a nivel nacional, logrando la competitividad con los puertos (y aeropuertos) de uso alternativo. A estos efectos se prestará especial atención a las de manipulación de mercancías en contenedores”. En consecuencia, esas bonificaciones y exenciones forman parte del Régimen Económico y Fiscal canario.

Que la decisión del Proyecto de Ley de derogar tanto las bonificaciones, como determinadas exenciones aplicables sobre las tasas portuarias por razón de insularidad y aislamiento supone una modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, en particular de la garantía recogida en el citado artículo 4.4 de la Ley 19/1994.

Que, pese a la trascendencia de la modificación pretendida, en la documentación que acompaña el Proyecto de Ley no consta el Informe preceptivo del Parlamento de Canarias exigido por la disposición adicional tercera de la Constitución y por el artículo 46 del Estatuto de Autonomía de Canarias».

En relación con dicha solicitud se facilitó a la Mesa de la Cámara el siguiente

INFORME:

El régimen económico fiscal del archipiélago canario al que se refiere la Disposición Final Tercera de la Constitución, no es coextenso a la ordenación de la economía ni al sistema fiscal de aplicación en las Islas. De otro modo cualquier norma podría incidir, aun remotamente, en tal régimen y requeriría del necesario informe al que se refiere la Constitución. La especialidad y la singularidad son rasgos que dan razón del nacimiento del régimen económico y

financiero de la Comunidad Autónoma de Canarias, por razones históricas y geográficas que encuentran su plenitud en la codificación de un así denominado Régimen Económico y Fiscal, como se recoge en el título de la Ley 19/1994, de 5 de julio.

Si se adoptase la interpretación extensiva, ello implicaría una incidencia siempre relevante de las leyes estatales, sucesivamente aprobadas, en el mencionado Régimen, por el simple hecho de su aplicación en todo el territorio nacional. En ese caso, se justificaría referirse, no ya a un régimen económico y fiscal propio o a un reconocimiento de especialidades dentro de la legislación general, sino a una determinación o condicionamiento de tal legislación en función de una especialidad procedimental, especialidad que justificaría según esa tesis que la mayor parte de las normas estatales requerirían el Informe previo o la audiencia del Parlamento de Canarias, haciendo copartícipe al mismo en cierta forma de la plena capacidad de obrar legislativa que contiene el artículo 66 de la Constitución a favor de las Cortes Generales.

Independientemente de este problema, es la propia materia acogida bajo la denominada afectación del régimen económico y fiscal de Canarias la que se ha ido perfilando en las diversas resoluciones del Tribunal Constitucional, que, hasta el momento, son sintetizadas especialmente en la STC 16/2003, síntesis reafirmada en las SSTC 62/2003 y 137/2003. Tal sentencia ha reconocido el carácter evolutivo del mencionado régimen, anclado en precedentes históricos y leyes preconstitucionales, y concretado en el artículo 46.1 del Estatuto de Autonomía de las Islas Canarias, al referirse a un régimen económico-fiscal especial, propio de su acervo histórico y constitucionalmente reconocido, basado en la libertad comercial de importación y exportación, no aplicación de monopolios y en franquicias aduaneras y fiscales sobre el consumo. Esta definición legal, muy concreta, es desarrollada por la STC 16/2003, al incluir como rasgos típicos de la figura una diferencia de tributación con respecto al resto del territorio nacional o dicho de otro modo, una presión fiscal indirecta menor; y, en segundo lugar, la existencia de tributos de ámbito canario atribuidos en su recaudación a la Comunidad Autónoma o a los Cabildos (STC 108/2004, de 30 de junio, que cita las SSTC 16/2003, de 30 de enero; FJ 8; 62/2003, de 27 de marzo, FFJJ 4 y 5, y 137/2003, de 3 de julio. FJ 8).

La propia STC 16/2003, recuerda la naturaleza del informe y de la audiencia previa a la que con carácter diferenciado se refieren la Disposición Adicional Tercera de la Constitución y los apartados, independientes, contenidos en los números 3 y 4 del artículo 46 del Estatuto de Autonomía, insistiendo en que no se trata de vincular la necesidad de Informe a cualquier incidencia indirecta de norma estatal sino solamente a los casos en que se modifique o afecte el régimen económico y fiscal específico de las Islas. Es decir, a los elementos mencionados, de diferencia de tributación/ menor presión fiscal y de existencia de tributos de ámbito canario atribuidos a la Comunidad Autónoma o a los Cabildos, dejando a salvo la competencia exclusiva del Estado sobre el régimen económico fiscal de Canarias ex artículos 133.1, 149.1.10, 13 y 14 CE (Régimen aduanero y arancelario y comercio exterior, Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y Hacienda General y Deuda del Estado), competencia en la que se sitúan conceptualmente las referidas especialidades en materia de franquicias fiscales al consumo y franquicias aduaneras, núcleo central del régimen.

La modificación y afectación pueden presumirse si se introduce alguna modificación en el texto de las Leyes 20/1991, de 7 de junio de modificación de los aspectos fiscales del régimen económico y fiscal de Canaria o en la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del Régimen Económico y Fiscal. Aunque la inclusión no es en sí determinante de la naturaleza de la norma en cuanto a su carácter de norma incluida en el régimen, pues deben primar las más amplias consideraciones que hace el Tribunal Constitucional, es un índice que apunta a la consolidación de la norma afectada por ambas Leyes como pertenecientes al régimen.

En el caso planteado, la modificación del régimen económico financiero de la gestión portuaria se contiene en una norma estatal que incide en una competencia atribuida sobre una materia de competencia estatal y que contiene una serie de normas administrativas, tributarias y de otro tipo, más residual, que atañen a la referida gestión del régimen económico y de prestación de servicios en los puertos de interés general. En concreto, las normas que en el escrito se mencionan afectan a determinadas exenciones del gravamen por

tasas portuarias, bonificaciones sobre las tasas y exenciones sobre las tasas portuarias.

En concreto, la solicitud se refiere a tres derogaciones del contenido vigente de los artículos 24.5.I.A.b), segundo párrafo, 27.4 y Disposición adicional vigésima de la Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de Régimen Económico y de Prestación de servicios en los puertos de interés general, en las materias a que tales preceptos se referían sobre exenciones, bonificaciones y régimen singular de los puertos insulares de interés general en cuanto al tráfico interinsular.

Tales preceptos, sustituidos por otros en los artículos 5, 15 y 19, entre otros, no están incluidos en las Leyes generales que se refieren al régimen económico y fiscal de Canarias ni pueden considerarse propios de tal régimen. Las mencionadas exenciones y bonificaciones son medidas fiscales indirectas que no afectan a las franquicias fiscales y de consumo ni a la tributación indirecta, ni puede derivarse de su contenido tributario una vulneración de los principios de la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del Régimen Fiscal de Canarias. Las tasas portuarias son tributos que tienen un hecho imponible directo, como es la utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público portuario y la prestación del servicio de señalización marítima, sin que estén ordenadas en sí a una previsión del gasto público o a la regulación de la actividad económica, sino a la financiación de ocupaciones y utilización del dominio público portuario.

Al tratarse de tributos sometidos al principio de especialidad y contraprestación en su exacción no son impuestos, es decir, prestaciones patrimoniales que se exigen en atención a criterios generales de capacidad tributaria, sino que se dirigen a retribuir una actividad de servicio público concreta, en función de la actividad desarrollada a que se refiere el hecho imponible en cada caso en el denominado sistema portuario de titularidad estatal, sin que las mencionadas tasas portuarias tengan una finalidad ajena a la ocupación, actividad, utilización y ayudas a la navegación. La actividad y la definición del hecho imponible se agotan en la propia contraprestación consistente en la utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público portuario y por la prestación del servicio de señalización

marítima, careciendo de efectos directos en otras perspectivas de la actividad económica desarrollada, admitiendo una regulación de la carga tributaria a través de un conjunto de exenciones y bonificaciones en función de criterios relacionados con la actividad gravada y con arreglo al principio de contraprestación patrimonial.

Bien es cierto que la legislación atiende a criterios como los mencionados en el escrito, que incluyen circunstancias relativas al sistema de puertos insulares y a las condiciones de alejamiento e insularidad, pero estas modificaciones, que pueden corregirse mediante la presentación de enmiendas para corregir su efecto, no pueden considerarse incluidas en el núcleo propio del REF, al ser cuestiones que se subordinan al fundamento tributario de figuras propias desarrolladas en el marco de la legislación general sobre puertos, sin que pueda considerarse que son elementos esenciales del Régimen Económico Fiscal a la vista de lo expuesto, por no incidir en los supuestos que el Tribunal Constitucional ha perfilado.

El reconocimiento en leyes generales estatales de circunstancias o situaciones singulares, que se proyectan sobre un régimen tributario de exención o bonificación en la base o en la cuota, es tan habitual que son muchas las circunstancias que influyen en la carga tributaria final derivada de las tasas y las contribuciones especiales, sin que tal consideración o tratamiento supongan una modificación de la reglamentación de la materia o el sector que se ha tenido en cuenta para eximir o bonificar la actividad gravada. La legislación fiscal no tiene, en sí misma considerada, una capacidad de afectar a las actividades sino que tiene en cuenta las diversas circunstancias de cada sector o actividad, como en este caso el alejamiento y la insularidad, para admitir en su caso las modificaciones tributarias que la Ley impone, aunque siempre teniendo en cuenta la potestad legislativa en su ausencia de límites que no sean los derivados de la Constitución. Y en este caso, lo que la Constitución y el Estatuto de Autonomía exigen es un informe previo o una audiencia en el caso de que la ley general estatal modifique al contenido del Régimen Económico y Fiscal, concebido como conjunto de franquicias y regímenes especiales, por lo que no puede interpretarse la exigencia de Informe previo como vinculada a cualquier norma que tenga en cuenta parámetros como los de insularidad y alejamiento, sea para

tenerlos en cuenta o para desestimar su aplicación al caso. Todo ello es el resultado de distinguir necesariamente entre el propio régimen económico y fiscal del archipiélago canario y su modificación, por un lado, y la afectación, incidencia o efecto sobre el mismo, por otro, exigiéndose el Informe previo solamente en el primer caso.

Palacio del Congreso de los Diputados, a 11 de mayo de 2009.

Fdo.: Manuel Fernández-Fontecha Torres