Eugenio Mambrilla Hernández

Del Cuerpo Superior de Administradores de la Comunidad Autónoma de Canarias,
escala de Administradores Financieros y Tributarios (Servicios Especiales)
Del Cuerpo Técnico de la Hacienda Pública del Estado (Servicios Especiales)

En una visión, sucinta de la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias respecto del texto elaborado por la Ponencia parlamentaria designada al efecto y en relación con sus aspectos financiero-fiscales cabe destacar los siguientes puntos:

a) La inclusión del concepto de ultraperificidad

La incorporación de los principios derivados de la condición ultraperiférica de Canarias, que ya aparece en los tratados y normas de la Unión Europea, se recoge como modulación de las actuaciones del Estado en las islas. Así, en la propuesta de reforma se incluye en el art. 2 dentro del Título Preliminar de Disposiciones Generales como elemento básico de conformación no sólo de las decisiones financieras y presupuestarias del Estado sino también de sus políticas y actuaciones legislativas y reglamentarias. Se está ante un aspecto claramente actualizador, que incorpora la condición elaborada en los textos europeos y que se convierte en elemento estructural de las políticas que en materia estatal afecten al archipiélago, no sólo como algo específico sino dentro de la actuación general de éste.

También se dispone en el art. 62,2 del texto de la Ponencia que las Administraciones públicas canarias instarán al Estado y a la Unión Europea a adoptar las medidas económicas y sociales necesarias para aprovechar su carácter ultraperiférico, estableciéndose de esta manera la iniciativa y la obligación, no solo por la CAC, en cuanto ese aprovechamiento de la condición de lejanía.

Ya dentro del capítulo dedicado al Régimen Económico y Fiscal de Canarias (REF) la ultraferificidad se recoge como los principios y normas derivados de su reconocimiento que se incorpora al contenido de aquel en el art. 63,2; y en el capítulo del Régimen Financiero y Tributario en forma de asignación complementaria que el Estado otorga a la Hacienda autonómica canaria, con cargo a sus Presupuestos Generales para compensar los sobrecostes derivados de dicha condición ultraperiférica.

Por lo tanto la ultraperificidad y sus consecuencias actualizan por sí misma el nuevo texto estatutario, convirtiéndose

en elemento informador de, principalmente, sus aspectos económicos financieros y sociales.

b) El Régimen Económico Fiscal (REF)

Su tratamiento se inicia en el art. 63,1 con una definición sobre sus bases. Teniendo en cuenta el carácter contingente del REF, en el que sus aspectos y características van variando en función de los tiempos, parece arriesgado mantener en la norma estatutaria una especie de definición que si bien es cierto que garantiza los principios actuales, también puede constituirse en un freno frente a la adaptación que exigirán los tiempos venideros. Así ocurrió, por ejemplo, con la desaparición de la franquicia aduanera, inconcebible en otra época. Será preciso, pues, que la modificación del régimen en sus aspectos básicos, provoque la modificación, a su vez, del nuevo estatuto.

Es un acierto la incorporación a su contenido de los principios y normas aplicables que se deriven del reconocimiento de Canarias como región ultraperiférica en el art. 63,2, pues no es sino la traslación europea de la propia esencia del REF. Así como la obligación de adoptar las medidas específicas del art. 63,3 de acuerdo con las bases económicas establecidas en el art. 63,1.

En cuanto a la exigencia de informe previo favorable del Parlamento de Canarias, aprobado por dos terceras partes de sus miembros, (art. 64,1) como exigencia para la modificación del REF parece razonable la intervención del órgano legislativo de la Comunidad Autónoma de Canarias (CAC) más allá de lo que recoge el estatuto vigente. Sin embargo, probablemente la exigencia de dos tercios, el 66,66%, quizá sea excesiva. Qué ocurriría si durante varias legislaturas el 65% de los miembros de la cámara fuera partidario de su modificación, y el 35% no. ¿Podría darse una minoría de bloqueo en el tiempo que impidiera una modernización o actualización del régimen en un sentido más equitativo, siendo el reducto de una manifestación de intereses concretos y particulares? Habría que modificar nuevamente el estatuto en ese supuesto.

En cuanto a que el Parlamento de Canarias deba ser oído en los proyectos de legislación financiera y tributaria que afecten al REF (art. 64,2) parece obvio; sin embrago sino se articula el procedimiento específico para este fin, la obligación puede quedarse en papel mojado.

El artículo 65 establece que tendrán la consideración de interés general, a los efectos de la participación del Estado en su financiación, determinados proyectos de infraestructuras, telecomunicación, turísticos, energéticos y medioambientales y que constituirá un programa de inversiones públicas cuyo monto se distribuirá entre el Estado y la CAC. El correspondiente al primero no será inferior al promedio del conjunto de CCAA, excluidas las que compensen el hecho insular.

El legislador intenta marcar un límite mínimo de las inversiones estatales. Es curioso que la Ponencia no exija una medida similar a la CAC. Y teniendo en cuenta que el principio de solidaridad ínterterritorial es básico para Canarias, no debemos olvidar que la presión fiscal es de las más reducidas de España y que, por lo tanto, parte del gesto público en las islas se financia por otros territorios.

El art. 49, B, 2º considera a los impuestos indirectos derivados del REF como tributos propios sobre los que la CAC tiene competencia exclusiva y, por lo tanto, plenas facultades legislativas y ejecutivas. Solo dos reflexiones en este punto. La mayor parte de la imposición indirecta en la Unión Europea está armonizada, ¿no sería conveniente establecer algunos parámetros a la plena facultad legislativa? Lo es el propio REF, pero la experiencia nos demuestra que desde que la CAC se constituyó como tal la presión fiscal de los impuestos indirectos no ha hecho más que subir, disminuyendo el diferencial con el resto del país (Impuesto sobre combustibles derivados del Petróleo, Impuesto General Indirecto Canario con sus diversos incrementos de tipo). En segundo lugar los destinatarios tradicionales de los recursos han sido las Corporaciones Locales, el REF es preexistente a la CAC.

c) La CAC y las Administraciones Públicas Canarias

Llama la atención que en el texto de la Ponencia no se desarrolle el precepto constitucional que establece que las corporaciones locales (CCLL) participaran de los tributos propios y cedidos de las Comunidades Autónomas.

No es suficiente el Fondo Canario de Financiación Local, máxime cuando se trata de unas transferencias condicionadas al cumplimiento por los ayuntamientos de unos parámetros económico-financieros técnicamente deficientes y que la propia CAC incumple.

La coordinación de la CAC (art. 75) sobre las políticas fiscales, financieras, presupuestarias y de endeudamiento de los Cabildos Insulares y Ayuntamientos, podría de facto ir más allá de una coordinación en sentido estricto. ¿Quién garantiza que no se limita la autonomía financiera de las CCLL? ¿Una Comunidad Autónoma que 1993 fue destinataria de buena parte de los recursos del REF cuando hasta ese momento había sido tradicionalmente exclusivos de las CCLL Canarias?

Tiene más sentido la fijación por ley de determinados objetivos que las autorizaciones administrativas. ¿Tendrá que solicitar el Ayuntamiento correspondiente autorización o comunicación de la reducción de tipos de los impuestos municipales?

La inclusión del criterio de costes de doble insularidad en el art. 76 es un acierto. Así como el art. 62,2 en donde se establece que todas las Administraciones públicas canarias instarán para adoptar

medidas económicas y sociales para aprovechar el carácter ultraperiférico y el hecho insular.

d) Otras cuestiones

En el artículo 7,P) se establece como principio rector de los poderes públicos canarios, una política económica y fiscal destinada a un crecimiento estable y de forma prioritaria, a la consecución del pleno empleo y la redistribución equitativa de la renta entre ciudadanos. ¿No es hora ya de articular medidas en el IRPF que permitan la bonificación o la deducción en cuota para las rentas del trabajo, tal como ya existen para las procedentes de actividades económicas, a través del REF? ¿Tiene sentido que en Canarias el mayor peso de la imposición directa recaiga en las rentas del trabajo?

En el art. 72 se recoge las denominadas asignaciones complementarias que el Estado otorgara a la Hacienda Autonómica Canaria con cargo a los Presupuestos Generales para compensar los sobrecostes derivados de la condición ultraperiférica y el déficit en el prestación de servicios públicos básicos que pueda producirse, en su caso, por el factor poblacional, por razones derivadas de los características diferenciadas de la economía canaria y de la fragmentación territorial. El principal problema que plantea esta disposición es el calculo y la evaluación de los supuestos, incluso si se dan o no. Cómo sabemos si el déficit se debe a una gestión ineficaz durante años o realmente a las características diferenciadas de la economía canaria.

e) Sobre las Disposiciones Adicionales

En la disposición Adicional Primera, al enumerar los tributos cuyo rendimiento cede el estado a la CAC, se incluyen los impuestos sobre consumos específicos, parece que existe una ampliación en relación al sistema vigente actualmente.

La disposición Adicional Segunda determina que se establecerá la Agencia Tributaria Canaria, a la que le corresponderá la gestión de los tributos propios, incluso los derivados del REF, y los estatales cedidos cuya normativa de cesión atribuya dicha competencia. Parece más razonable esta propuesta de la Ponencia que la del Comité de Expertos que abogaba por una Agencia dentro de la estructura administrativa de la CAC que gestionaría, junto a los tributos mencionados, los que actualmente gestiona el Estado en Canarias (¿y los locales?). Lo óptimo se corresponde o bien con un consorcio administrativo para la gestión integral del sistema tributario en el que participan todas las Administraciones, incluida la local, y que mantiene la independencia y el criterio técnico en su actuación, o bien que a cada Administración le corresponde la gestión de sus rendimientos como mecanismo de corresponsabilidad fiscal (en el caso de los tributos compartidos la de mayor porcentaje).

La Disposición Adicional Tercera pretende evitar cuestiones como la compensación del Impuesto General del Tráfico de Empresas al Estado por parte de la CAC, sin embargo habrá que buscar alguna fórmula si a su vez la propia CAC ve incrementado sus recursos como ocurrió partir de 1993 con los fondos del IGIC, ya que hasta ese momento eran destinatarios de los recursos del REF exclusivamente las corporaciones locales.

f) Reflexiones

La creación del Comité de Expertos ha sido oportuna, pues ha dotado de conocimientos técnicos la Ponencia parlamentaria.

La representación de los municipios e islas en las federaciones correspondientes necesitan modularse en función de la población, para evitar situaciones que impidan el cumplimiento de los principios rectores de los poderes públicos canarios (art. 7). Así como el sistema electoral debiera evitar distorsiones en relación a la población de cada isla, sobre todo a efectos de la exigencia de las dos terceras partes del mencionado art. 64,1.

No es conveniente que el esquema institucional canario derive a una mayor centralización que pivote en la CAC. La realidad geográfica e histórica impone lo contrario (art. 75).