

Expediente Núm. 172/2014
Dictamen Núm. 166/2014

V O C A L E S :

Fernández Pérez, Bernardo,
Presidente
García Gutiérrez, José María
Zapico del Fueyo, Rosa María
Rodríguez-Vigil Rubio, Juan Luis
Fernández Noval, Fernando Ramón

Secretario General:
García Gallo, José Manuel

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 10 de julio de 2014, con asistencia de los señores y la señora que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 26 de junio de 2014 -registrada de entrada el mismo día-, examina el expediente relativo al proyecto de Decreto Legislativo por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales del Principado de Asturias en Materia de Tributos Propios.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Contenido del proyecto

El proyecto sometido a consulta se inicia con un preámbulo dividido en tres apartados. En el primero, entre otras consideraciones, se hace referencia a la disposición final segunda de la Ley del Principado de Asturias 1/2014, de 14 de abril, del Impuesto sobre las Afecciones Ambientales del Uso del Agua, en la que se confiere delegación legislativa para la elaboración de un texto refundido

de las disposiciones vigentes en el Principado de Asturias en materia de tributos propios. La autorización para refundir incluye las facultades de aclarar, regularizar y armonizar los textos legales que han de ser refundidos, “lo que ha permitido reorganizar su estructura y su contenido, así como introducir determinadas aclaraciones de carácter técnico que tienen como finalidad facilitar la comprensión de sus preceptos”.

En el segundo se identifican las seis leyes en las que se contienen los preceptos en materia de tributos propios a los que se extiende la refundición.

Finalmente, en el apartado tercero se describe la estructura interna de la norma y se expresa su contenido básico.

La parte dispositiva del proyecto consta de un único artículo, cuyo objeto es aprobar el texto refundido de las disposiciones legales del Principado de Asturias en materia de tributos propios.

La norma cuenta asimismo con una disposición adicional, dedicada a las remisiones normativas; una disposición derogatoria, por la que se dejan sin efecto “cuantas disposiciones de igual o inferior rango emanadas de los órganos del Principado de Asturias que se opongan al presente Decreto Legislativo y al texto refundido que se aprueba y, en particular”, los preceptos legales que seguidamente se indican, y una disposición final en la que se establece que “el presente decreto legislativo y el texto refundido que se aprueba entrarán en vigor el día 1 de enero de 2015”.

El texto refundido proyectado, que se inserta a continuación, incorpora un índice del articulado y está integrado por noventa y siete artículos, todos ellos titulados, agrupados en un título preliminar y dos títulos más.

El título preliminar, relativo al “Objeto y contenido” de la norma, comprende el artículo 1 de la disposición, y tiene idéntica rúbrica a la del título en el que se integra.

El título primero se refiere a las disposiciones específicas aplicables a los tributos propios y abarca los artículos 2 a 93, dividiéndose internamente en seis capítulos, que tratan, respectivamente, del Impuesto sobre fincas o

explotaciones agrarias infrautilizadas, del Impuesto sobre el juego del bingo, del Impuesto sobre grandes establecimientos comerciales, del Impuesto sobre el desarrollo de determinadas actividades que inciden en el medio ambiente, del Impuesto sobre depósitos en entidades de crédito y del Impuesto sobre las afecciones ambientales del uso del agua. El capítulo VI, que regula este último tributo, se divide a su vez en cuatro secciones, dedicadas, respectivamente, a la naturaleza y hecho imponible del mismo, a la base imponible, al devengo y cuota tributaria y a la gestión del impuesto.

El título segundo recoge las normas comunes y engloba los artículos 94 a 97, relativos al régimen jurídico de la gestión, liquidación, inspección, recaudación y revisión de los impuestos; a la impugnación y revisión de actos; a la prescripción, y a las infracciones y sanciones.

El texto concluye con tres disposiciones adicionales, que se ocupan, sucesivamente, de establecer referencias normativas, de las exenciones del canon de saneamiento y del recargo sobre el Impuesto de actividades económicas; una disposición transitoria, dedicada a la aplicación transitoria del desarrollo reglamentario del canon de saneamiento, y dos disposiciones finales, en las que se habilita "a la Ley de Presupuestos Generales del Principado de Asturias" para afrontar diversas modificaciones de tramos y coeficientes, el tipo de gravamen, las bonificaciones y el porcentaje de reducción de diversos tributos y al "Consejo de Gobierno" para la aprobación por decreto de las disposiciones reglamentarias necesarias para el desarrollo y aplicación de la norma.

Finalmente, tres anexos recogen las fórmulas para la aplicación del Impuesto sobre las afecciones ambientales del uso del agua, en concreto, las fórmulas polinómicas para calcular "la potencia nominal del grupo elevador en el caso de que no se señale el volumen total autorizado" y "la base imponible en el caso de suministros para usos domésticos e industriales mediante contrato de aforo y cuando no pueda ser medido el volumen de agua utilizada

en el periodo considerado”, así como “para determinar el tipo de gravamen de la cuota variable en función de la carga contaminante”.

2. Contenido del expediente

El expediente se inicia, por iniciativa propia, mediante Resolución de la Consejera de Hacienda y Sector Público de 5 de mayo de 2014, en la que se expresa el fundamento de la norma en elaboración en términos similares a los señalados en la parte expositiva del proyecto que a nuestra consideración se somete.

Obran en el expediente una memoria justificativa y una memoria económica suscritas por la Directora General de Finanzas y Hacienda el día 19 de mayo de 2014, así como una tabla de vigencias y un cuestionario para la valoración de propuestas normativas.

En la memoria justificativa se explica que “desde el ejercicio 1989 el Principado de Asturias viene desarrollando su propia política tributaria en el ámbito de los tributos propios, y recargos sobre tributos del Estado, lo que se traduce en la aprobación de diversas leyes por la Junta General”, y que “todo ello ha provocado cierta dispersión legislativa poco deseable, dificultando que los ciudadanos identifiquen con facilidad la normativa aplicable en cada momento e introduciendo una innecesaria complejidad en la legislación autonómica”.

Añade que la delegación legislativa contenida en la disposición final segunda de la Ley del Principado de Asturias 1/2014, de 14 de abril, del Impuesto sobre las Afecciones Ambientales del Uso del Agua, que se extiende a la aclaración, regularización y armonización de la normativa en vigor, “ha permitido reorganizar la estructura y contenido de cuantas normas se encuentran vigentes en materia de tributos propios, de modo que, con la finalidad de contribuir a la comprensión de sus preceptos, se procede a ajustar la estructura de los impuestos y coordinar las concordancias y las remisiones entre todos ellos./ De manera análoga se procede a la introducción de

determinadas aclaraciones de carácter técnico (...) que aportan claridad y homogeneidad a la norma sin afectar al fondo de la misma”.

Por lo que se refiere al recargo sobre cuotas mínimas del Impuesto sobre Actividades Económicas, se indica que “si bien se puede decir que este impuesto no es un tributo propio en sí mismo, sino un recargo sobre impuestos estatales, dentro de la aclaración, regularización y armonización de la normativa en vigor que autoriza la disposición final segunda de la Ley del Principado de Asturias 1/2014, se considera conveniente, a fin de incluir en los Textos refundidos en elaboración, este impuesto dentro de los tributos propios, por considerarlo más acorde con los mismos que con el previsto Texto refundido de tributos cedidos, a fin de que dichos Textos refundidos incluyan la totalidad de las figuras tributarias del Principado de Asturias”.

En la memoria económica se expresa que “la aprobación del Decreto Legislativo no tendrá impacto alguno sobre los Presupuestos del Principado de Asturias”, ni desde la perspectiva de los ingresos, “dado que el texto propuesto no desarrolla nuevos elementos sino que únicamente se reordenan las medidas normativas ya en vigor”, ni desde la óptica de los “costes de gestión” de los tributos cedidos.

En la tabla de vigencias se identifican los preceptos y normas concretas a los que se extiende la derogación.

El día 6 de junio de 2014, la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora remite a sus homólogos de las restantes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias el texto del proyecto “al objeto de que se formulen las observaciones que se estimen pertinentes”.

Con fecha 11 del mismo mes, la Jefa del Servicio de Gestión Presupuestaria, con la conformidad del Director General de Presupuestos y Sector Público, suscribe un informe en el que concluye que, “a efectos económicos (...), se informa favorablemente la propuesta”.

Con fecha 13 de junio de 2014, la Jefa del Secretariado del Gobierno emite, con el visto bueno de la Secretaria General Técnica de la Consejería de

Presidencia, un informe en el que se contienen diversas observaciones sobre la norma proyectada.

El día 17 del mismo mes, la Secretaria General del Consejo Económico y Social remite el dictamen de dicho órgano, aprobado por unanimidad de la Comisión Permanente y del Pleno en esa fecha. En él se indica que, “dentro de las finalidades aclaratorias” del “texto refundido, debería completarse la definición de ‘consumo doméstico’ (...) incluyendo todos los usos en vivienda que producen aguas residuales en los términos señalados, en particular, cuando tengan lugar en viviendas con la consideración de casa de aldea o rural”.

Con fecha 18 de junio de 2014, la Secretaria General Técnica de la Consejería de Economía y Empleo traslada a su homónima de la Consejería de Hacienda y Sector Público el informe suscrito por la Jefa del Servicio de Turismo en el que se formula una observación consistente en la necesidad de completar la definición de “consumo doméstico” contenida en el artículo 71 de la norma proyectada, en relación con el artículo 73 de la misma, que contempla una exención del Impuesto sobre las afecciones ambientales del uso de agua para “los usos domésticos cuyo vertido posterior no pueda realizarse a través de redes públicas de alcantarillado”. La propuesta se dirige a la inclusión dentro del concepto señalado de “todos los usos en vivienda que producen aguas residuales (...), en particular, cuando tengan lugar en viviendas con la consideración de casa de aldea o rural según la reglamentación vigente en materia turística”.

En la misma fecha, la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora emite un informe en el que resume la tramitación efectuada y detalla las “características” de la regulación acometida, con especificación singularizada para cada uno de los tributos. Respecto de las observaciones formuladas por el Consejo Económico y Social y la Consejería de Economía y Empleo, justifica que no sean tenidas en cuenta, “pues la modificación propuesta supondría una innovación del texto objeto de la refundición, excediendo los límites de la delegación legislativa conferida por la Junta

General". Sobre la "disposición adicional más relevante" -la tercera-, referida al recargo sobre las cuotas mínimas del Impuesto sobre las Actividades Económicas, señala que "la doctrina no es unánime a la hora de calificar este recargo como tributo propio"; al respecto, indica también, dentro del apartado relativo a "características" del proyecto, que "se elimina el recargo sobre las cuotas mínimas del impuesto sobre actividades económicas al no ser un tributo de los amparados por la delegación legislativa. Se incorpora, en consecuencia, en la disposición adicional tercera".

El texto es analizado e informado favorablemente por la Comisión de Secretarios Generales Técnicos el día 19 de junio de 2014.

Con la misma fecha, la Secretaria General Técnica de la Consejería de Presidencia y Secretaria de la citada Comisión emite una certificación en la que señala que "analizado el proyecto de Decreto se remite al Consejo Consultivo del Principado de Asturias para emisión de dictamen".

3. En este estado de tramitación, mediante escrito de 26 de junio de 2014, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen, significando su urgencia, sobre consulta preceptiva relativa al proyecto de Decreto Legislativo por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales del Principado de Asturias en Materia de Tributos Propios, adjuntando a tal fin copia autenticada del mismo.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

PRIMERA.- Objeto del dictamen y competencia

El expediente remitido se refiere a un proyecto de Decreto Legislativo por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales del Principado de Asturias en materia de tributos propios. El Consejo Consultivo

emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1, letra b), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra b), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud del Presidente del Principado de Asturias, en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado a), y 40.1, letra a), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

En la solicitud de dictamen se requiere a este Consejo que lo emita por el procedimiento de urgencia. El artículo 19, apartado 3, de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, ya citada, establece que "Cuando en la orden de remisión del expediente se hiciese constar motivadamente la urgencia del dictamen, el plazo máximo para su despacho será de quince días hábiles". En la orden de remisión se motiva la urgencia del dictamen en "la necesidad de cumplir con el plazo legalmente establecido para la elaboración de esta norma"; previsión que remite a lo dispuesto en la disposición final segunda de la Ley del Principado de Asturias 1/2014, de 14 de abril, del Impuesto sobre las Afecciones Ambientales del Uso del Agua, en la que se establece que el "plazo para el ejercicio de esta delegación será de seis meses a partir de la entrada en vigor de la presente ley", que tuvo lugar el día 1 de mayo de 2014. Dicho plazo, en consecuencia, expira el próximo 1 de noviembre, por lo que la urgencia que se invoca, faltando varios meses hasta esa fecha, guarda escasa relación con un riesgo cierto de incumplir el plazo, aunque sí reduce de modo drástico el que sería aconsejable para el despacho de una consulta como la solicitada. No obstante, y atendiendo a la petición formulada, el presente dictamen se emite dentro del plazo de quince días hábiles desde su solicitud.

Nuestro dictamen se ciñe, en primer lugar, al análisis de la corrección del procedimiento seguido para la elaboración de la norma de cuya aprobación se trata; en segundo lugar, a los condicionamientos y límites de la delegación legislativa, y, solo en el caso de cumplirse aquellos, se extenderá a la corrección

técnica del proyecto y al contenido de la refundición al objeto de verificar que se ajusta a los términos de la delegación legislativa efectuada.

SEGUNDA.- Tramitación del procedimiento y contenido del expediente

En el curso del procedimiento, se ha remitido el proyecto de Decreto Legislativo a las restantes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias, en trámite de observaciones. Se han elaborado también las pertinentes memorias e informes, así como la tabla de vigencias, y se ha solicitado el preceptivo dictamen del Consejo Económico y Social del Principado de Asturias. Finalmente, se ha emitido informe por la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora en relación con la tramitación efectuada y sobre la justificación y legalidad de la norma que se pretende aprobar.

En consecuencia, debemos concluir que la tramitación del proyecto resulta acorde en lo esencial con lo establecido en los artículos 32 y 33 de la Ley 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias.

TERCERA.- Requisitos y límites de la delegación legislativa

El Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias establece en su artículo 24 bis que la Junta General podrá delegar en el Consejo de Gobierno la potestad de dictar normas con rango de ley -disposiciones que recibirán el título de decretos legislativos-, señalando a continuación una serie de condicionamientos formales y materiales de análoga naturaleza a los dispuestos en los artículos 82 a 85 de la Constitución. En similares términos se pronuncia el artículo 167 del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias. Asimismo, el artículo 25.f) de la Ley 6/1984, de 5 de julio, del Presidente y del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, se refiere al carácter necesariamente expreso de la delegación.

Según el precepto estatutario antes citado, la delegación legislativa no podrá comprender la aprobación de la Ley de Presupuestos ni la de normas con

rango de ley para las que el propio Estatuto de Autonomía, las leyes o el Reglamento de la Junta General requieran mayorías cualificadas, y habrá de otorgarse al Consejo de Gobierno “de forma expresa para materia concreta y con fijación del plazo para su ejercicio”. La delegación “se agota por el uso que de ella haga el Consejo de Gobierno mediante la publicación de la norma correspondiente. No podrá entenderse concedida de modo implícito o por tiempo indeterminado. Tampoco podrá permitir la subdelegación a autoridades distintas del propio Consejo de Gobierno”. La autorización para refundir varios textos legales en uno solo deberá otorgarse mediante “ley ordinaria”, la cual “determinará el ámbito normativo a que se refiere el contenido de la delegación, especificando si se circunscribe a la mera formulación de un texto único o si se incluye la de regularizar, aclarar y armonizar los textos legales que han de ser refundidos”.

Sin perjuicio del control jurisdiccional de la delegación, el Reglamento de la Junta General y las leyes de delegación pueden establecer fórmulas adicionales de control. En este sentido, el artículo 168 del citado Reglamento determina que “Cuando (...) la ley de delegación estableciera que el control adicional de la legislación delegada se efectúe por la Cámara, el Consejo de Gobierno, tan pronto como haya hecho uso adecuado de la delegación, dirigirá a la Presidencia del Parlamento la comunicación correspondiente que contendrá el texto articulado o refundido que es objeto de aquélla”. El texto articulado o el refundido será entonces publicado en el Boletín Oficial de la Junta, y se entenderá acorde con la delegación efectuada si ningún Diputado o Grupo Parlamentario formulara observaciones durante el mes siguiente. En caso contrario, la Comisión competente de la Junta deberá emitir un dictamen que será debatido en el Pleno según las normas generales del procedimiento legislativo, en el que cada observación se considerará como una enmienda. Los efectos jurídicos del control serán los previstos en la ley de delegación.

En el caso que analizamos, la delegación legislativa se encuentra contenida en la disposición final segunda de la Ley del Principado de Asturias

1/2014, a cuyo tenor "Se autoriza al Consejo de Gobierno a elaborar un texto refundido del conjunto de disposiciones vigentes en materia de tributos propios con facultades de aclaración, regularización y armonización de las mismas. El plazo para el ejercicio de esta delegación será de seis meses a partir de la entrada en vigor de la presente ley".

La autorización transcrita se ajusta a los términos establecidos en nuestro Estatuto de Autonomía, por cuanto se otorga expresamente al Consejo de Gobierno mediante una ley formal, para materia concreta -que queda suficientemente identificada aludiendo al conjunto de las "disposiciones vigentes en materia de tributos propios", aunque no se enumeren las normas que han de ser objeto de refundición- y con fijación del plazo para su ejercicio, esto es, seis meses a partir de la entrada en vigor de la ley delegante. Como esta entró en vigor, de acuerdo con lo señalado en su disposición final tercera, el día 1 de mayo de 2014, está claro que no ha expirado aún el plazo de la delegación. En la citada norma se expresa, asimismo, que el ámbito de la delegación no se circunscribe a la mera formulación de un texto único, sino que incluye el de regularizar, aclarar y armonizar los textos legales que han de ser refundidos. La Ley no somete la delegación conferida a controles adicionales por parte de la Junta General.

CUARTA.- Observaciones de carácter general

I. Técnica normativa.

En cuanto a la técnica normativa, este Consejo considera adecuada la distinción entre el texto refundido propiamente dicho y el Decreto Legislativo de aprobación, normas ambas de distinta naturaleza, lo que impone, como viene señalando reiteradamente el Consejo de Estado, una separación clara entre una y otra. Tal propósito se cumple mediante la utilización de la fórmula generalmente aceptada, que es la que se ha seguido también en el caso que

analizamos, la de que el Decreto Legislativo conste de un solo artículo por el que se aprueba el texto refundido que se inserta a continuación.

II. Contenido de la refundición.

La autorización para refundir contenida en la ley delegante no enumera taxativamente las normas objeto de la refundición, sino que se refiere, de modo genérico, a la elaboración de un texto refundido de las “disposiciones vigentes” en el Principado de Asturias “en materia de tributos propios”. Del cotejo entre la disposición derogatoria única del Decreto Legislativo y la normativa vigente en nuestra Comunidad Autónoma en materia de tributos propios resulta que las disposiciones que se refunden se encuentran contenidas dentro del ámbito normativo de la delegación y que la refundición es completa.

Por otro lado, la incorporación de los textos legales vigentes al texto único se ha hecho con completa fidelidad, a excepción de lo que se indicará a continuación, observándose ligeras adaptaciones que no implican modificación del contenido y responden a la voluntad de unificar la estructura de la regulación, así como a la necesidad de actualizar las referencias normativas y las efectuadas a los órganos competentes, especialmente al Ente Público de Servicios Tributarios del Principado de Asturias, creado en el año 2003.

Igualmente, se ha procedido a efectuar “aclaraciones de carácter técnico” no concretadas, entre las cuales la más relevante se encuentra en la precisión contenida en el artículo 24.2, que establece, en cuanto a la determinación de la base imponible en el Impuesto sobre grandes establecimientos comerciales, que “se entiende que el gran establecimiento comercial dispone de aparcamiento cuando aquél se destine al uso de los clientes del establecimiento con independencia de su titularidad, modo de gestión, o sistema de pago”. Dicha mención no se contiene ni en la Ley del Principado de Asturias 15/2002, de 27 de diciembre, de Acompañamiento a los Presupuestos Generales para 2003, en la que se crea el impuesto, ni en la

posterior Ley del Principado de Asturias 6/2004, de 28 de diciembre, de Acompañamiento a los Presupuestos Generales para 2005.

Si bien llama la atención que durante la tramitación de la presente norma nada se indique de forma específica (la memoria económica se limita a señalar con carácter general que se introducen “determinadas aclaraciones de carácter técnico”, con la “finalidad” de “contribuir a la comprensión de sus preceptos”), entendemos que su inclusión no resulta objetable, en cuanto transgresión del ámbito de la delegación, al carecer a nuestro juicio de intención innovadora alguna. Al respecto, ha de recordarse que la facultad ejercida permite, como ha declarado el Tribunal Constitucional (Sentencia 13/1992, de 6 de febrero), “introducir normas adicionales y complementarias a las que son estrictamente objeto de refundición, siempre que sea necesario para colmar lagunas, precisar su sentido o, en fin, lograr la coherencia y sistemática del texto único refundido”.

En otro orden de cosas, la disposición adicional tercera del texto refundido, bajo la rúbrica “Recargo sobre el impuesto de actividades económicas”, recoge que “Se establece un recargo del treinta y tres por ciento sobre el impuesto de actividades económicas”; disposición que trae causa de lo previsto en la Ley del Principado de Asturias 4/1997, de 18 de diciembre, sobre Fijación en el Treinta y Tres por Ciento del Recargo sobre las Cuotas Mínimas del Impuesto sobre Actividades Económicas.

Al respecto, la lectura de la documentación incorporada al expediente durante la elaboración de la norma introduce cierta confusión en cuanto al sentido de su inclusión. En primer lugar, la mentada Ley 4/1997 no figura entre los antecedentes normativos que obran en aquel, ni en el cuestionario para la valoración de propuestas normativas, ni en la tabla de vigencias, ni, en fin, tampoco en la disposición derogatoria del proyecto de Decreto, en el que sí se especifican las leyes que, “en particular”, quedan derogadas.

En relación con lo anterior, resulta además llamativa la contradicción apreciada entre la memoria justificativa del proyecto, en la que, tras afirmar

que “este impuesto no es un tributo propio en sí mismo, sino un recargo sobre impuestos estatales”, justificando la conveniencia de su inclusión en la norma proyectada por ser “más acorde” con la misma que con el “previsto Texto refundido de tributos cedidos”, se menciona que su introducción está comprendida “dentro de la aclaración, regularización y armonización de la normativa en vigor que autoriza la disposición final segunda de la Ley del Principado de Asturias 1/2014”. En cambio, el posterior informe emitido por la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora indica literalmente, y de forma un tanto equívoca, que “se elimina el recargo sobre las cuotas mínimas del impuesto sobre actividades económicas al no ser un tributo de los amparados por la delegación legislativa”, incorporándose, “en consecuencia, en la disposición adicional tercera”.

A tenor de esta última precisión, la elección de la disposición adicional vendría, aparentemente, determinada por constituir la materia regulada uno de los “preceptos residuales que no” pueden “colocarse en otro lugar de la disposición”, en cuanto supuesto previsto en las Directrices de técnica normativa contenidas en la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general del Principado de Asturias. Tal consideración residual concuerda a su vez con la invocada ausencia de cobertura por parte de la delegación conferida, pero la solución propuesta puede mejorarse.

Sobre la naturaleza jurídica de los recargos sobre impuestos estatales existe una dilatada controversia que se debate entre su consideración como un tributo propio -hoy posiblemente posición doctrinal mayoritaria- o su encuadramiento como una forma más de participación de una Comunidad Autónoma en los ingresos del Estado. Esta última calificación tiene cierta base en la doctrina del Tribunal Constitucional, ya que en su Sentencia 179/1985, de 19 de diciembre, declaró que no puede “excluirse el que, al menos en ciertos supuestos, los recargos establecidos en favor de un ente distinto del acreedor principal puedan asimilarse a participaciones en los ingresos de este último. Así lo ha podido entender el constituyente, al haber calificado implícitamente en el

art. 157.1.a) de la CE (...) los `recargos sobre impuestos estatales´ como `participaciones en los ingresos del Estado´”. Ahora bien, lo que nadie postula es considerar al recargo como un tributo cedido. Por ello, si la autoridad consultante duda respecto al amparo de la delegación, pero al tiempo desea hacer una referencia al recargo en cuanto tributo propio -o, en cualquier caso, referirse a él en el Texto Refundido sobre tributos propios con la finalidad de evitar que su regulación permanezca aislada-, puede sustituirse la redacción actual de la disposición adicional por otra que se limite a efectuar una remisión a la vigente Ley 4/1997, de 18 de diciembre, sobre Fijación en el Treinta y Tres por Ciento del Recargo sobre las Cuotas Mínimas del Impuesto sobre Actividades Económicas, con la siguiente redacción u otra similar: “El recargo sobre las cuotas mínimas del Impuesto sobre Actividades Económicas establecido por la Ley del Principado de Asturias 9/1991, de 30 de diciembre, será el establecido en la Ley 4/1997, de 18 de diciembre, sobre Fijación en el Treinta y Tres por Ciento del Recargo sobre las Cuotas Mínimas del Impuesto sobre Actividades Económicas”.

En todo caso, ha de valorarse positivamente la aprobación de un texto único que contribuye a eliminar la dispersión normativa existente en la materia hasta la fecha, derivada del ejercicio sucesivo, tanto en leyes específicas como en diferentes leyes de acompañamiento a los presupuestos generales del Principado de Asturias, de las facultades normativas que nuestra Comunidad Autónoma ostenta en materia de tributos propios.

QUINTA.- Observaciones de carácter singular

I. Sobre el proyecto de Decreto Legislativo.

En primer lugar, observamos que en el apartado tercero del preámbulo se efectúa una referencia a la constitucionalidad de uno de los tributos objeto de la norma -el Impuesto sobre grandes establecimientos comerciales-, indicando que el mismo “ha sido declarado conforme con nuestra Constitución

por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 197/2012, de 6 de noviembre”. Dicha precisión se considera superflua, del mismo modo que resultaría innecesaria la realización de mención alguna a la pendencia de la resolución del recurso de inconstitucionalidad 631-2013, presentado por el Estado frente al artículo 41 de la Ley del Principado de Asturias 3/2012, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales para 2013, en la que se crea el Impuesto sobre depósitos en entidades de crédito; tributo al que se refiere igualmente el preámbulo.

En segundo lugar, y en lo concerniente a la fórmula aprobatoria o promulgatoria contenida en el preámbulo, se ha optado por señalar que la norma se aprueba “previa deliberación del Consejo de Gobierno”, sin que durante la tramitación se justifique tal separación de las Directrices de técnica normativa contenidas en la vigente Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general en el Principado de Asturias, aprobada por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 2 de julio de 1992.

Al respecto, ha de recordarse que ya hemos tenido ocasión de aludir a la cuestión en nuestro Dictamen Núm. 122/2011, en el que resaltábamos la corrección y habitualidad del inciso “y previo acuerdo adoptado por el Consejo de Gobierno”, considerando innecesaria la mención a la “previa deliberación” de dicho órgano institucional.

II. Sobre el proyecto de Texto Refundido.

Advertimos que los artículos 11, 19 y 69 del texto suprimen las referencias al ámbito territorial del impuesto contenidas en las correspondientes leyes refundidas. Así, el artículo 1 de la Ley del Principado de Asturias 2/1992, de 30 de diciembre, del Impuesto sobre el Juego del Bingo, se refiere, al establecer su concepto, a “los locales autorizados en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma”; el artículo 21 de la Ley del Principado de Asturias 15/2002, de 27 de diciembre, de Acompañamiento a los Presupuestos Generales para 2003, precisa que el Impuesto sobre grandes establecimientos

comerciales es “exigible en todo el territorio de la Comunidad Autónoma”, y, finalmente, el artículo 1 de la Ley del Principado de Asturias 1/2014, de 14 de abril, del Impuesto sobre las Afecciones Ambientales del Uso del Agua, señala que el mismo “se aplicará en todo el territorio de la Comunidad Autónoma”.

Se han mantenido, en cambio, las correlativas referencias en la definición de la “naturaleza y objeto” en los restantes tributos a “las fincas o explotaciones agrarias ubicadas en el territorio del Principado de Asturias”, al “medio ambiente del Principado de Asturias” y a las “entidades de crédito que operen en el territorio del Principado de Asturias”. Por ello, en aras de una mayor uniformidad del texto, y careciendo de justificación la eliminación referida, se considera procedente la inserción de las expresiones omitidas en los artículos dedicados a la “naturaleza y objeto” de los respectivos impuestos.

La disposición final primera contempla una habilitación a la Ley de Presupuestos Generales del Principado de Asturias para modificar determinados aspectos del Impuesto sobre grandes establecimientos comerciales. Sin embargo, omite el contenido de la disposición adicional de la Ley del Principado de Asturias 2/1992, de 30 de diciembre, del Impuesto sobre el Juego del Bingo, que contiene una previsión similar al señalar que “El tipo de gravamen establecido en la presente Ley podrá ser modificado por las leyes anuales de Presupuestos Generales del Principado de Asturias”. La omisión debe ser subsanada.

Por último, convendría realizar una revisión gramatical y ortográfica del proyecto con la finalidad de corregir erratas o incorrecciones gramaticales. Así, por ejemplo, en el capítulo V del título I, en el que se regula el Impuesto sobre depósitos en entidades de crédito, concretamente en el artículo 56.1, procede el uso de comillas para designar la partidas “4. Depósitos de la clientela”, y “Ajustes por valoración”; igualmente, en el apartado 2 del mismo precepto debe corregirse el error gramatical advertido en el género del pronombre empleado

en el inciso final “norma que lo sustituya”, por referirse a “la Circular 4/2004, de 22 de diciembre, del Banco de España”.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias ostenta competencia para dictar la norma proyectada y que, una vez consideradas las observaciones contenidas en el cuerpo de este dictamen, puede someterse a la aprobación del órgano competente.”

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.