



Vist el projecte de Decret Llei .../2019, de ... de setembre, d'aprovació de les regles necessàries per a l'autoliquidació de l'Impost sobre begudes ensucrades envasades, s'informa:

### **Fets**

1.- Per disposició de la Llei 5/2017, del 28 de març, de mesures fiscals, administratives, financeres i del sector públic i de creació i regulació dels impostos sobre grans establiments comercials, sobre estades en establiments turístics, sobre elements radiotòxics, sobre begudes ensucrades envasades i sobre emissions de diòxid de carboni, es va crear l'impost sobre begudes ensucrades envasades i es van regular els elements essencials de conformitat amb el principi de reserva de Llei establert en l'article 31.3 de la Constitució.

2.- Aquesta Llei va ser desplegada, pel que fa a aquest tribut, per mitjà del Decret 73/2017, de 20 de juny, pel qual s'aprova el Reglament de l'impost sobre begudes ensucrades envasades.

3.- Però la Sala de Contenciós Administratiu del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, per Sentència número 588, de 28 de juny, va anul·lar el decret, per considerar que havia existit un defecte formal en la seva tramitació.

4.- Per tant, malgrat la impugnació de la Sentència, existeix un tribut vigent i obligatori, però el seu Reglament es troba en situació d'anul·lació, el que comporta dificultats per a la seva efectiva aplicació.

Aquesta dificultat comporta inconvenients per a totes les parts:

- El obligats tributaris han de continuar actuant com disposa la Llei: els distribuïdors han de liquidar el tribut i repercutir-ho als establiments que, al seu torn, l'han de repercutir als consumidors.
- Però no tenen opció d'efectuar l'ingrés, ja que no existeix fixat un període d'ingrés a la Hisenda Pública.
- La manca de recaptació provoca que els ingressos que deixen de produir-se impedeixen aplicar els cabals recaptats a les necessitats públiques, amb efecte negatiu en la tresoreria de la Hisenda Pública.



5.- El projecte que se sotmet a informe pretén resoldre aquesta situació, davant la conveniència d'omplir aquest buit normatiu abans que es perjudiqui la recaptació i es provoqui confusió entre els obligats tributaris

### **Fonaments de dret**

1.- La tècnica emprada en casos d'urgència en la promulgació d'una norma de rang legal ha estat de recórrer al decret llei, específicament admesa per la Llei orgànica 6/2006, de 19 de juliol, de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, al seu article 64.

Tal com exigeix aquest precepte, només és viable recórrer a aquesta modalitat en cas de necessitat extraordinària i urgent, quedant excloses la modificació de l'Estatut, la de desenvolupament bàsic, els drets reconeguts per l'Estatut i la Carta dels drets i el pressupost de la Generalitat.

Però en aquest cas no es pretén aprovar una de les modificacions excloses, sinó una norma de regulació d'un tribut que ha quedat eventualment privat de la seva completa regulació en un aspecte clarament formal.

Per tant, no li afecta l'exclusió i ve justificada la urgència.

2.- El Consell de Garanties Estatutàries té declarat, respecte als requisits del caràcter extraordinari i urgent, al fonament jurídic segon del seu Dictamen 1/2012:

*“el caràcter extraordinari ha estat acceptat quan està connectat a situacions fàctiques amb una especial transcendència o repercussió en l'àmbit econòmic o social» i que la urgència «es vincula a la impossibilitat d'implementar el contingut de la regulació o, en altres paraules d'assolir la finalitat desitjada o cercada mitjançant el procediment parlamentari comú previst per a la resta d'iniciatives legislatives”*

En aquest cas, s'ha acreditat el caràcter extraordinari i urgent, ja que aquestes necessitats no han pogut ser resoltes, ni es compta amb un termini raonable per a prendre aquestes mesures per via de decret ni de llei formal (ni encara tramitada per tràmit d'urgència).

Efectivament, la repercussió econòmica i social és rellevant, no només per raó dels efectes en la recaptació, sinó pels trastorns per als obligats retenidors de les quotes. Cal tenir en compte que el tribut ja s'ha vingut aplicant i els operadors ja han actuat conforme ordenava la Llei.

Així la situació, resulta urgent l'obtenció mantenir la recaptació prevista, per tal de poder disposar dels recursos públics necessaris per al compliment de les funcions encarregades a l'Administració.



3.- El dictamen 16/2013 del mateix Consell de Garanties Estatutàries va tenir motivació, entre d'altres, en una cita textual de la Sentència del Tribunal Constitucional 6/1983, de 4 de febrer:

*“.. La necesidad justificadora de los Decretos-leyes no se puede entender como una necesidad absoluta {...} sino que hay que entenderlo con mayor amplitud como necesidad relativa respecto de situaciones concretas de los objetivos gubernamentales, que, por razones difíciles de prever, requieren una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes” (FJ5)*

*I més endavant fa una cita de la Sentència del mateix Tribunal Constitucional 11/2002, de 17 de gener:*

*“... es claro que el ejercicio de la potestad de control que compete a este Tribunal implica que la definición por los órganos políticos de una situación de “extraordinaria y urgente necesidad sea explícita y razonada, y que exista una conexión de sentido o relación de adecuación entre la situación definida que constituye el presupuesto habilitante y las medidas que en decreto-ley se adoptan (STC 29/1982, FJ3) de manera que estas últimas guarden una relación directa o de congruencia con la situación que se trata de afrontar. (FJ4)”*

Per tant, conclou que la situació habilitant ha d'estar suficientment exposada i justificada.

I cita un seu propi dictamen – l'1/2002- que expressa que *“la urgència es vincula a la impossibilitat d'implementar el contingut de la regulació o, en altres paraules, d'assolir la finalitat desitjada o cercada, mitjançant el procediment parlamentari comú.”*

És a dir, que la plena implementació de la mesura ha d'assolir-se en un termini que impossibilita la tramitació parlamentària.

4.- I el dictamen 16/2013 del mateix Consell de Garanties Estatutàries va expressar la necessitat de comptar amb la nota d'imprevisibilitat que ja havia exigít el seu dictamen 7/2010:

*“Tot i que s'ha de descartar que la utilització d'aquesta norma d'origen governamental s'hagi de circumscriure a les situacions de força major o d'emergència, si que s'exigeix que concorrin certes notes d'excepcionalitat, gravetat, rellevància i imprevisibilitat que determinen la necessitat d'una acció normativa immediata (STC 68/2007, FJ 10) que comportin que l'efectivitat de la mesura adoptada no es pugui demorar durant el temps necessari per a tramitar-la pel procediment legislatiu que hom consideri més adequat (FJ4)”*



5.- En el nostre ordenament jurídic és perfectament viable, establir tots els elements d'un tribut en una norma amb rang de llei –l'exemple paradigmàtic va ser la Llei de l'Estat 19/1991, de 6 de juny, de l'Impost sobre el patrimoni- sense preveure un desplegament reglamentari, que esdevé, per aquesta raó innecessari. Aquesta possibilitat adquireix més rellevància en els casos com el que ens ocupa quan son molt pocs els elements del tribut que es reserven en el desplegament reglamentari.

Per altre banda, val a dir que els tràmits per l'aprovació d'un Decret del Govern, obliguen també a un llarg procés (Tal com disposa l'apartat 19 de l'annex de l'Acord de Govern de 19 de maig de 2009, pel qual s'aproven les Directrius sobre contingut de l'expedient i procediment d'elaboració de disposicions de caràcter general, s'han d'acomplir els requisits documentals i formals previstos en ell: aportació de la documentació prevista a l'article 64 de la Llei 26/2010, del 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya i complint també tots els preceptes de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, de procediment administratiu comú de les administracions públiques; tràmits d'informació pública i audiència als interessats que siguin procedents, sol·licitar els informes preceptius, així com comprovar que, en aplicació del principi de transparència, s'ha fet pública la informació relativa al Projecte de decret, amb indicació de l'estat de la tramitació en què es troba, així com les memòries i els documents justificatius de la tramitació del projecte en els termes de l'article 10.c i d de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern).

Cal prendre en compte que el contingut que es proposa aprovar es contrau a la forma de computar la quota a ingressar (quantitats netes de beguda), el període de liquidació, amb el termini i forma de presentació de l'ingrés, les obligacions formals dels obligats i els òrgans competents per a la seva gestió, recaptació i inspecció, com tots ells elements que perfectament poden incloure's en una norma amb rang de llei.

6.- En la tramitació del Decret 73/2017 ja constava, segons resulta del seu expedient, que:

a) El projecte es va sotmetre a informació pública mitjançant Edicte de data 28 de març de 2017 (DOGC de 31.3.2017), per termini de 7 dies hàbils, per reducció degudament justificada a la Memòria general, tal com es va recollir a la Memòria de les observacions de data 8 de maig de 2017 i consten a l'expedient els documents relatius a l'edicte i al registre del Departament.

b) S'inclouïa a l'expedient diligència del Registre General d'aquest Departament de data 18 d'abril de 2017, conforme constava la presentació d'escrits d'al·legacions a les oficines del Registre, alguna de les quals eren entitats sotmeses a audiència.

c) Les al·legacions plantejaven veritables sol·licituds d'aclariments i de concreció de conceptes, com també propostes de modificació.



d) La Memòria de les observacions presentades va ser molt extensa i raonada i començava per les modificacions i correccions introduïdes d'ofici per la mateixa unitat promotora. Valorava des de les observacions de l'Oficina del Govern i les de les diferents entitats, una per una i els seus efectes –de l'aclariment en uns casos, a la modificació de regulació en altres- en la revisió de la redacció del projecte, previ exposar la seva valoració. En altres casos, valorava la desestimació de les propostes.

Per tant, ja es compta amb una tramitació prèvia molt extensa i valorada, però que no eximiria en aquest cas d'una nova tramitació, igualment de durada previsiblement llarga, que posaria en perill l'efectiva aplicació del tribut per al present exercici, amb els evidents perjudicis econòmics que això implicaria per la Hisenda de la Generalitat de Catalunya, i més quan aquests ingressos en estat reiteradament percebuts amb anterioritat.

En conseqüència, cal considerar que concorre el requisit d'urgència, en la forma com ho exigeixen tant el Tribunal Constitucional com el Consell de Garanties Estatutàries.

7.- Com es pot inferir, la situació creada, de pendència d'execució d'una sentència que impediria l'aplicació d'una norma reglamentària, s'ha d'analitzar prenent en compte que:

- a) Una Llei de Parlament ha creat un tribut, amb tots els elements necessaris per a la seva execució, excepte els models i els terminis d'actuació de cada part. Per tant, ha creat ja obligacions per als diferents contribuents afectats
- b) Aquesta Llei ha ordenat que es dicti la disposició reglamentària de desplegament, que s'ha dictat, però que una sentència, que no és ferma, ha acordat que correspon la seva anul·lació.
- c) El risc de paralització de la recaptació del tribut i la situació dels obligats, que han retingut ja les quantitats que han repercutit als seus clients, aconsella dictar, amb caràcter d'urgència una norma de desplegament que fixi el període d'ingrés i les formalitats a seguir per a dit efectiu ingrés.
- d) Per tant, en compliment del mandat parlamentari, correspon dictar la norma en el termini més breu possible i el procediment ordinari de promulgació per decret resulta massa perllongat en el temps.
- e) Es compta amb l'experiència assolida en la tramitació del Decret 73/2017, on es van recollir i valorar les consultes, suggeriments i propostes dels afectats.

8.- La Memòria justificativa i econòmica explica la coincidència de la regulació proposada amb la que ja havia existit, promulgada amb base a l'expedient tramitat i recollint o desestimant les propostes i al·legacions de les parts interessades.



Conclou que no hi ha innovació en l'ordenament jurídic i recorda quins són els veritables destinataris de la norma.

Pel que fa a la imprevisibilitat, resulta de la Sentència de que s'ha fet esment, que posaria en perill la recaptació i no es podia preveure abans de la seva emissió i notificació.

9.- L'informe justificatiu explica el caràcter extraordinari d'urgència i necessitat de la norma que es proposa i raona que el tribut ja va ser establert per norma aprovada al Parlament amb rang de Llei i que només és el seu desplegament el que es proposa per Decret-Llei, sense crear cap figura impositiva.

Cita la jurisprudència del Tribunal Constitucional i recorda que l'anul·lació del Decret 73/2017 no és ferma, però dificulta la gestió del tribut i estableix que concorre el pressupost habilitant i que la conformitat a dret de la regulació legal del tribut no s'ha posat en qüestió. Finalment, raona la inviabilitat de tramitar a temps aquesta disposició per via ordinària.

10.- El preàmbul del Projecte especifica també les raons i la urgència de la mesura proposada, així com el caràcter imprevisible de la seva necessitat.

11.- Els articles 201 i següents de l'Estatut vigent i especialment l'article 203, reconeixen la competència de la Generalitat en matèria financera i tributària, que no ha estat objecte de discussió ni amb l'Estat ni amb altres operadors.

12.- Pel que fa al text, resulta coherent amb la situació que descriu i consta de sis articles, una disposició transitòria i una disposició final, que fixa la seva entrada en vigor l'endemà de la seva publicació.

13.- L'articulat, que recull –amb l'excepció dels dos primers articles del Decret anul·lat, que només corresponien a una norma reglamentària- resulta clar i suficientment detallat i no s'observa que provoqui contradiccions amb la norma a la qual complementa.

Dins del caire tècnic de la regulació, el seu contingut resulta entenedor i no resulta procliu a crear confusions en els destinataris de la norma.

La Disposició transitòria, que també reproduïx el contingut de la que havia promulgat el Decret 73/2017, es contrau a concretar que no afecta a la facturació de begudes subministrades al contribuent abans de l'1 de maig de 2017.

14.- Es tracta, doncs, d'un contingut mínim per a l'efectiva aplicació del tribut, que no altera en cap manera la regulació legal i només fixa la forma de computar la quota a ingressar, el període de liquidació (amb el termini i forma de presentació de l'ingrés) les obligacions formals dels obligats i els òrgans competents per a la seva gestió, recaptació i inspecció).



15.- Queda clar que el retard en l'aprovació de la norma podria provocar alteracions en la recaptació i inconvenients per al destinatari de la norma, especialment els que haurien de retenir unes quantitats per a complir amb els preceptes legals, però no disposarien de l'opció d'ingrés reglamentari.

Per tot això, s'informa favorablement el Projecte de decret llei .../2019, de ... de setembre, d'aprovació de les regles necessàries per a l'autoliquidació de l'Impost sobre begudes ensucrades envasades.

Barcelona,

El director general

[rgv/dirgen/otsd/decretlleireglesAutoliquidaciImpostBegudesEnsucrades](#)