

Sobre el Anteproyecto de Ley de Tasas consulares

De conformidad con las competencias atribuidas al Consejo Económico y Social por la Ley 21/1991, de 17 de junio, previo análisis y tramitación por la Comisión de Trabajo de Economía y Fiscalidad, y de acuerdo con el procedimiento previsto en el Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno, el Pleno del Consejo Económico y Social aprueba en su sesión ordinaria del día 21 de julio de 2010 el siguiente dictamen:

1. Antecedentes

Con fecha de 30 de junio de 2010 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social un escrito del Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación por el que se solicitaba, al amparo de lo dispuesto en el artículo 7.1.1.a) de la Ley 21/1991, de 17 de junio, de Creación del Consejo Económico y Social, que el CES emitiera dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de Tasas consulares.

La solicitud de dictamen fue trasladada a la Comisión de Trabajo de Economía y Fiscalidad para que procediera a elaborar una propuesta de dictamen con el fin de ser debatida y, en su caso, aprobada en el Pleno ordinario del Consejo del día 21 de julio de 2010.

El texto del Anteproyecto viene acompañado de una Exposición de motivos y una Memoria justificativa, que incluye una Memoria económica y un Informe sobre el impacto por razón de género, reguladas aten-

diendo a lo establecido en el artículo 22 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, en vez de venir acompañado de una Memoria de análisis de impacto normativo según lo establecido en el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria de análisis de impacto normativo y que pretende, para los proyectos normativos que hayan iniciado su tramitación con posterioridad a la entrada en vigor del mismo, garantizar que a la hora de elaborar y aprobar un proyecto se cuente con la información necesaria para estimar el impacto que la norma supondrá para sus destinatarios y agentes.

El objetivo declarado del Anteproyecto es elaborar una nueva Ley que sustituya a la vigente Ley 7/1987, de 29 de mayo, de Tasas consulares, dado que se encuentra desfasada, tanto desde un punto de vista formal como material. Para ello, en primer lugar, busca adaptarse a la presente realidad

económica y social, en segundo lugar, adaptarse a la estructura y conceptos asentados en la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y precios públicos y, en tercer lugar, adap-

tarse a la vigente normativa interna reguladora de los distintos ámbitos sustantivos en los que se desarrollan los supuestos gravados con estas tasas.

2. Contenido

El Anteproyecto sometido a dictamen se compone de veinticinco artículos encuadrados en seis capítulos, más una disposición adicional, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales.

El capítulo I, que abarca los once primeros artículos, determina las disposiciones generales de la norma, estableciéndose todos los elementos que definen a estas tasas. En el artículo 1 se hace referencia tanto al concepto de tasa consular, a la que se define como “tributo estatal que grava determinadas actuaciones administrativas de las Oficinas Consulares y los actos que realicen éstas en el ejercicio de la fe pública”, como a las fuentes de regulación de la misma. El artículo 2 recoge cinco categorías de hechos imponibles: las actuaciones en materia de navegación marítima, los actos y contratos especiales de comercio, las actuaciones relativas a la documentación de las personas y tramitación de visado, los actos de administración y cancillería así como los actos notariales. Los artículos 3 y 4 tratan, respectivamente, acerca del devengo y los sujetos pasivos de estas tasas; mientras que el artículo 5 detalla las exenciones y bonificaciones existentes, aplicables a

diversas actuaciones y personas, incluyéndose varias novedades con respecto a la Ley 7/1987. El artículo 6 fija las bases, tipos de gravamen, cuotas y cuantía de las tasas, de acuerdo a los principios de equivalencia y capacidad económica que figuran en la Ley 8/1989 de Tasas y precios públicos, actualizándose el importe de las tasas a euros. El artículo 7 establece el principio de reciprocidad con relación al importe de las tasas, por lo que a los ciudadanos de aquellos países cuyas tasas exigidas a los españoles excedan en más del doble a lo determinado en esta Ley se les podrá aplicar en la misma cuantía, sólo en ausencia de una regulación específica en el Derecho de la Unión Europea. El artículo 8 regula el pago de las tasas en sus distintas modalidades, efectivo y efectos timbrados, así como la devolución de las mismas. Los artículos 9, 10, y 11, tratan respectivamente de los costes complementarios que puedan surgir, de las normas sobre recaudación, y de los medios para publicitar las tarifas de las tasas consulares.

El capítulo II, que se extiende del artículo 12 al 14, aborda todo lo relacionado con la primera categoría de hechos imponibles nom-

brada en el artículo 2: “Actuaciones en materia de navegación marítima”. En el artículo 12 se enumeran hasta ocho tipos de actuaciones marítimas que constituyen hecho imponible, y por tanto están sujetas al pago de la tasa, tales como las legalizaciones de los diarios de bitácora, las prórrogas de certificados sobre construcción, seguridad o características de un buque, o el nombramiento o sustitución del capitán de un buque con su correspondiente anotación en la patente de navegación. En el artículo 13 se establecen los actos exentos del pago, y en el artículo 14 la cuantía de la misma para cada una de las actuaciones.

El capítulo III, que tan solo consta de dos artículos (15 y 16), se centra en el segundo grupo de hechos imposables del Anteproyecto: “Actos y contratos especiales de comercio”. En el artículo 15 se definen los actos que constituyen este hecho imponible, los cuales son la expedición de un certificado acreditativo del origen de las mercancías que se vayan a importar a España, el visado de certificado de origen expedido por otras autoridades para ello y las gestiones para obtener el cobro de un crédito. En el artículo 16 se estipulan los respectivos importes de la tasa para dichos actos.

El capítulo IV, que abarca del artículo 17 al 19, trata de la tercera categoría de hechos imposables: “Actuaciones relativas a la documentación de las personas y tramitación de visados”. En el artículo 17 se detalla que en este caso el hecho imponible viene dado por la tramitación de la solicitud de expedición de pasaportes y la tramitación de vi-

sado, incluyéndose en el primer caso la expedición de un nuevo pasaporte en una serie de circunstancias determinadas. En el artículo 18 se enumeran los actos que gozan de exenciones y bonificaciones, y en el 19 se fija la cuantía de la tasa. En este sentido cabe reseñar que en el caso de la tramitación de solicitudes de pasaporte la tasa será la misma a la legalmente establecida para la tramitación en España, mientras que la modificación de la tasa por la tramitación de visado se ajustará a lo establecido por la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

En el capítulo V, a través de los tres artículos que lo componen (20, 21 y 22), se concreta lo relacionado con el cuarto grupo de hechos imposables: “Actos de Administración y Cancillería”. El artículo 20 define al hecho imponible como todas aquellas actuaciones que sean realizadas por las Oficinas Consulares a solicitud de los interesados, consistentes en la expedición de certificados, traducciones consulares de documentos, o actuaciones de administración y gestión de bienes o depósitos. En el artículo 21 se enumeran cuatro actuaciones que están exentas del pago, y en el 22 se establecen los importes de las tasas para cada uno de los actos considerados hecho imponible.

Finalmente, el capítulo VI, que incluye los tres últimos artículos del Anteproyecto (23, 24 y 25), hace referencia a la última de las categorías de hechos imposables considerados en el artículo 2: “Actos notariales”. El artículo 23 incluye como hechos imposables

todas las actuaciones relacionadas con la fe pública, la redacción de las escrituras y actas matrices, la expedición de copias y testimonio, las legalizaciones y legitimaciones de firmas o con cualquier otra que la legislación les atribuya en este ámbito. El artículo 24 se refiere a las exenciones y bonificaciones previstas en estas actuaciones, y el artículo 25 establece que la cuantía de las tasas, así como su modificación y actualización, vendrá dada por la normativa de aranceles notariales.

La disposición adicional única versa acerca de la tasa por la tramitación y, en su caso,

expedición del título de Traductor/a-Intérprete Jurado/a y por la expedición del carné, mientras que la disposición derogatoria única hace referencia a la derogación de la Ley 7/1987, de 29 de mayo, de Tasas consulares. Por su parte, la disposición final primera recoge el título competencial en el que se ampara la Ley, la disposición final segunda dispone la previsión de habilitación al Gobierno para el desarrollo de la misma, y la disposición final tercera establece la entrada en vigor de la norma a los tres meses de su publicación en el Boletín Oficial de Estado.

3. Observaciones generales

El Anteproyecto sometido a dictamen, además de corregir algunos desfases de la Ley 7/1987, de 29 de mayo, de Tasas consulares, fijando las cuantías en euros o eliminando las referencias al servicio militar obligatorio y la objeción de conciencia, introduce algunos cambios de calado que, en opinión del CES, no se justifican o se justifican insuficientemente en la memoria que acompaña a la norma. Sin perjuicio de las observaciones más concretas que se formularán después a los artículos correspondientes, algunas de las modificaciones más significativas que hubieran merecido una mayor explicación son la desaparición de las tasas por actuaciones en materia de navegación aérea, o la eliminación de exención para los trabajadores españoles en el extranjero cuyos ingresos o pensión no

sean superiores al salario mínimo interprofesional.

Por otro lado, resulta inadecuada la utilización de una norma que tiene por único objeto la regulación de las tasas consulares, para introducir a través de la disposición adicional una tasa que carece de naturaleza consular, la tasa por la tramitación y, en su caso, expedición del título de Traductor/a-Intérprete Jurado/a.

Adicionalmente, el CES encuentra que determinados contenidos del Anteproyecto, por su escasa relevancia, hubieran tenido mejor encaje en las normas de desarrollo que en la propia Ley. Además, sería necesario adaptar la regulación de determinados aspectos relativos a las formalidades de las actuaciones administrativas teniendo en cuenta la reali-

dad de una Administración moderna dotada en general de medios electrónicos.

Otro de los propósitos declarados del Anteproyecto es adaptar la regulación de las tasas consulares a los principios de equivalencia y de capacidad económica recogidos en los artículos 7 y 8, respectivamente, de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y precios públicos, procurando, por tanto, que las cuantías tiendan a cubrir el coste del servicio o de la actividad que constituya su hecho imponible, y que la cuantía de la tasa se module en función de la capacidad económica del sujeto pasivo. Sin embargo, la Memoria económica no efectúa análisis alguno del coste de las distintas actuaciones consulares sujetas a gravamen ni del perfil económico de los distintos sujetos pasivos, por lo que ni las cuantías de las tasas nuevas, ni las modificaciones al alza de las preexistentes, aparecen justificadas, incumpliendo el artículo 20.1 de la mencionada Ley 8/1989, que obliga a realizar en todos los casos este tipo de análisis económico¹.

Por otro lado, la Memoria económica cifra en 4 millones de euros el impacto recauda-

torio del aumento de la cuantía de las tasas que incorpora el Anteproyecto, sobre la base de un aumento medio estimado de las tasas de cuantía fija del 7,22 por 100 y suponiendo que las solicitudes de visados, que explican el 80 por 100 de la recaudación por tasas consulares, se mantienen estables. A este respecto, en primer lugar, el CES considera con carácter general que el momento de crisis económica por la que atraviesa España, así como la mayoría de las economías, no es el más oportuno para aprobar un aumento de estos tributos, máxime cuando en la mayoría de los casos se trata de tasas de cuantía fija y, por tanto, regresivas desde el punto de vista distributivo. En segundo lugar, la Memoria económica no precisa, como debiera, el incremento que experimenta la cuantía de cada una de las tasas contempladas en el Anteproyecto, salvo la tasa por tramitación de la solicitud de pasaporte, que aumenta un 34,6 por 100. Por último, y puesto que el grueso de la recaudación proviene de la tasa por tramitación de las solicitudes de visados, debiera haberse incluido en la memoria un análisis económico-financiero más detallado de esta figura.

¹ El artículo 20.1 de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y precios públicos establece: “*Memoria económico-financiera.* Toda propuesta de establecimiento de una nueva tasa o de modificación específica de las cuantías de una preexistente deberá incluir, entre los antecedentes y estudios previos para su elaboración, una memoria económico-financiera sobre el coste o valor del recurso o actividad de que se trate y sobre la justificación de la cuantía de la tasa propuesta”.

4. Observaciones particulares

Capítulo I. Disposiciones generales

Artículo 1. Concepto y fuentes

Este artículo define los conceptos de tasa consular y oficina consular y establece las fuentes del régimen jurídico de las tasas consulares. En opinión del CES, la redacción actual del primer apartado de este artículo mezcla el concepto con el hecho imponible, y, para evitarlo, no debería contener la referencia a la no sujeción de las actuaciones que se realicen relativas al Registro Civil, que debería incluirse en el artículo 2, que es el que recoge las actuaciones que constituyen el hecho imponible.

En este mismo artículo, en su apartado tres, sorprende la jerarquía normativa establecida en él, que parece colisionar con lo dispuesto al efecto en el artículo 9 de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y precios públicos. En todo caso, el CES considera que debería determinarse que, en primer lugar, se estará a lo que se disponga en la mencionada Ley.

Artículo 5. Exenciones y bonificaciones

Este artículo regula, en su apartado segundo, las actuaciones que están exentas del pago de tasas. El CES considera que debería limitarse el número de exenciones a aquéllas que

realmente cumplen los criterios establecidos en el artículo 18 de la Ley 8/1989² y que no se justifica la modificación introducida en la letra e) de dicho apartado, en el sentido de eliminar de su redacción la referencia, incluida en la norma vigente, a que estarán exentas de pago de tasas consulares las actuaciones que se practiquen a solicitud de ciudadanos españoles residentes en el extranjero cuyos ingresos o pensión no sean superiores al salario mínimo interprofesional vigente en España.

Artículo 6. Bases, tipos de gravamen y cuotas. Cuantía de las tasas

El apartado cuatro de este artículo dispone que el importe de las tasas se fijará en euros y que el valor de cambio aplicable a la moneda local se revisará trimestralmente y se modificará si se ha producido una modificación de su valor de cambio igual o superior al 10 por 100, y, en todo caso, anualmente. En opinión del CES la redacción actual de este apartado puede llevar a confusión, dado que si está previsto revisar trimestralmente el valor de cambio lo estaría también anualmente, por lo que si lo que se pretende es, en todo caso, modificar anualmente el tipo de cambio aplicado, esto se debería expresar más claramente.

² Artículo 18. Exenciones y bonificaciones: sin perjuicio de lo establecido en el artículo 8, no se admitirá, en materia de tasas, beneficio tributario alguno, salvo a favor del Estado y los demás entes públicos territoriales o institucionales o como consecuencia de lo establecido en los Tratados o acuerdos internacionales.

Artículo 8. Principio de capacidad económica: en la fijación de las tasas se tendrá en cuenta, cuando lo permitan las características del tributo, la capacidad económica de las personas que deben satisfacerlas.

Por otro lado, en este mismo apartado cuatro, se prevé la revisión excepcional del tipo de cambio aplicable a la moneda local antes de la finalización de un trimestre natural cuando se produzca una variación significativa de los valores de cambio. El CES entiende que el término “significativo” es impreciso e indeterminado, por lo que debería establecerse más claramente cuándo podrá revisarse excepcionalmente el tipo de cambio aplicado.

Artículo 8. Pago y devolución

El artículo 8 regula el pago de las tasas. En su apartado uno se establece que éstas se abonarán en la moneda nacional del país en que se expide o en moneda convertible. El CES considera que se debería también disponer de forma explícita la posibilidad de abonar las tasas en euros, teniendo en cuenta que uno de los objetivos de la futura Ley es el de su adaptación a la presente realidad económica y social de España mediante, entre otras medidas, la fijación de la cuantía de las tasas en euros.

En este mismo artículo, en su apartado cuatro, se determina que en aquellas Oficinas Consulares que no cuenten con medios mecánicos para validar el pago, debe quedar constancia del mismo figurando en los sellos fiscales consulares el total de los derechos percibidos, incluyendo, en su caso, los recargos autorizados. El CES quiere manifestar que en ninguno de los artículos del Anteproyecto se establece o prevé la posibilidad de implantar recargos, por lo que debería eliminarse la referencia a los mismos.

Artículo 9. Costes complementarios

Según se establece en el artículo 19 apartado tres de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y precios públicos, para la determinación del importe de la tasa se tomarán en consideración los costes directos e indirectos, inclusive los de carácter financiero, amortización del inmovilizado y, en su caso, los necesarios para garantizar el mantenimiento y un desarrollo razonable del servicio o actividad por cuya prestación o realización se exige la tasa. Por otro lado, según el artículo 6 de este Anteproyecto, las tasas consulares se exigirán según cuotas fijas o en función de tipos de gravamen. Por lo tanto, en opinión del CES, no cabe añadir costes por actuaciones complementarias que deberían estar implícitas en el precio de la tasa.

Capítulo II. Tasa por actuaciones en materia de navegación marítima

En la redacción del articulado de este capítulo el CES considera que se han introducido determinadas expresiones erróneas o que pueden llevar a confusión. Así, en el título del capítulo ha desaparecido, respecto a la vigente Ley 7/1987, de 29 de mayo, de Tasas consulares, la consideración de la navegación aérea, por lo que el CES no estima adecuada, en el artículo 13 letra b) relativo a las exenciones, la referencia a las escuelas de aviación civil. Por otro lado, en opinión del CES, crea confusión la no coincidencia, en las letras de los artículos 12 y 14 de este capítulo, de las expresiones recogidas en ellas y que hacen referencia a los mismos conceptos. Así, en unas se menciona la le-

galización de un diario de bitácora y en otras la autorización; en una se prevé la legalización de cualquier otro libro o documento legalmente exigible de un barco y en otra la autorización de cualquier otro tipo de barco.

Capítulo III. Tasa por actos y contratos especiales de comercio

Artículo 16. Cuantía de la tasa

En la cuantía de la tasa por las gestiones para cobrar un crédito se establecen en el Anteproyecto unos porcentajes según las cantidades efectivamente cobradas. El CES considera que se debería expresar con claridad que la aplicación de dichos porcentajes se hará por tramos de cantidades puesto que, con la redacción actual, podría interpretarse que se aplicará el porcentaje previsto a la totalidad de la cantidad cobrada, lo que podría suponer que en algunos casos fuese más elevada la tasa aplicada a una cantidad cobrada menor que a una mayor.

Capítulo V. Tasas por actos de Administración y Cancillería

Artículo 20. Hecho imponible

El CES considera que habría que indicar que en el hecho imponible deberían recogerse las legalizaciones de firma de documentos

administrativos, en coherencia con lo establecido en el artículo 22.g) que, en cambio, sí que fija una tasa para este tipo de actuaciones.

Capítulo VI. Tasa por actos notariales

Artículo 23. Hecho imponible

A fin de evitar posibles confusiones, el CES considera que sería conveniente indicar que las legalizaciones de firmas a las que se refiere este artículo no incluyen las reguladas en el artículo 20 que, como se acaba de señalar, debe hacer referencia a lo establecido en el artículo 22.g).

Disposición adicional única. Tasa por la tramitación y, en su caso, expedición del título de Traductor/a-Intérprete Jurado/a y de expedición del carné

El CES considera que la tasa a la que se refiere la letra a) del apartado 1 de esta disposición debería ser por naturaleza inferior a la que figura por derechos de examen en el artículo 18 de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social, al entender que no tiene sentido económico, ni se justifica cobrar una tasa por la mera expedición del título equivalente a los derechos económicos por la realización del examen.

5. Conclusiones

El CES remite las conclusiones de este dictamen a las que se derivan de lo expresado en las observaciones generales y particulares contenidas en el mismo.

Madrid, 21 de julio de 2010

Vº. Bº El Presidente
Marcos Peña Pinto

La Secretaria General
Soledad Córdova Garrido

