



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 1 1 / 1 9 8 7

La Laguna, a 4 de mayo de 1987.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias relativa a *la aplicación del art. 45 del Estatuto de Autonomía respecto a un Proyecto de Ley del Gobierno del Estado en materia tributaria (EXP. 16/1987 CP)**.

F U N D A M E N T O S

I

El objeto de este Dictamen, solicitado a este Organismo por el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento regional con carácter supuestamente facultativo y a través del trámite de urgencia, en aplicación de lo dispuesto en los arts.3.1, 12.b) y 15.2 de la Ley autonómica 4/1984, será determinar, de conformidad con lo que establece el art. 1 de dicha norma legal y en relación con el contenido de la mencionada solicitud, cual ha de ser, a la luz del Estatuto de Autonomía (EACan) -particularmente lo preceptuado en su art. 45- y del resto del Ordenamiento jurídico en lo que fuere de aplicación, la ordenación a seguir en la tramitación parlamentaria del requerimiento remitido a la Cámara legislativa autonómica por el Excmo. Sr. Ministro de Relaciones con las Cortes, previo acuerdo en tal sentido del Consejo de Ministros, referente al Proyecto de Ley aprobado por éste de modificación del Real Decreto-Ley 6/1985, de 18 de diciembre, de adaptación de la Imposición indirecta en Canarias, Ceuta y Melilla, al entender el Gobierno del Estado que el citado Proyecto de Ley afecta al Régimen económico-fiscal (REF) de Canarias.

* **PONENTES:** Sres. Pérez Voituriez y García Luengo.

II

Como cuestión previa al análisis específico del supuesto a dictaminar -cuestión de carácter competencial relacionada con la naturaleza preceptiva o facultativa de la solicitud (y no, propiamente, del dictamen) remitido al Consejo Consultivo cuya resolución es de obvia importancia por las indiscutibles consecuencias jurídicas que ésta comporta-, entiende este Organismo que, al hilo de la lectura del tenor de la mencionada solicitud, procede efectuar un esfuerzo interpretativo a fin de aclarar, en aras de la seguridad jurídica y, ciertamente, de la indiscutible validez formal de futuras actuaciones de los organismos autonómicos respecto al REF, el sentido estatutariamente admisible del precepto contenido en el art. 103.3.i) de la Ley autonómica 4/1984, conectándolo, precisamente, con los recogidos en los arts.43, EACan y 1.1 de esa misma Ley, de manera que, consiguientemente, sea fácilmente determinable si las eventuales solicitudes de dictámenes al Consejo Consultivo que se refieran, de un modo u otro, al citado REF son preceptivas o meramente facultativas.

En este sentido, ha de partirse de la consideración de dos presupuestos realmente fundamentales para la comprensión y solución de este problema, que son los siguientes: a) por un lado, debe observarse que, mientras que art. 10.3, Ley 4/1984 se refiere a Anteproyectos y Proposiciones de Ley como posibles objetos de dictámenes preceptivos de este Organismo, los arts. 43, EACan y 1.1 Ley 4784 mencionan, como tales objetos, Proyectos o Proposiciones de Ley que se sometan al Parlamento (forzosamente regional, ha de entenderse en este contexto evidentemente autonómico), cuya adecuación al Estatuto debe dictaminar el Consejo Consultivo; b) por otro lado, no parece dudoso el afirmar que, si bien la Comunidad Autónoma de Canarias (CAC) tiene competencias normativas (incluso primarias) en materia tributaria o fiscal -cfr. arts.157 de la Constitución (CE), 48, 50 y 58, EACan y 4 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA)-no es competente respecto a la regulación del REF. Al menos en su aspecto fiscal, cuya ordenación es competencia del Estado (cfr. art. 6, LOFCA, en relación con los arts.133.1 y 157.2, CE, e implícitamente, el propio art. 45, EACan y la disposición adicional 3ª, CE).

Así, aunque la ordenación por los órganos competentes de la CAC de un particular sistema fiscal de ésta vaya a incidir, a la fuerza, en el REF materialmente

considerado, teniendo tal incidencia su límite en los preceptos contemplados en los arts.45.1, EACAN Y 6.2, Iofca, es claro que formalmente no pueden ser considerados uno y otro. Es más, desde una perspectiva eminentemente estatutaria y autonómica, podría decirse que el REF, a partir del establecimiento del Estatuto siempre sobre la base de su art. 45 y de la disposición adicional 3ª, CE, tiene una doble regulación. Una de carácter principal, que es competencia del Estado y únicamente está limitada por su obligado respeto al art. 45.1, EACan (definidor de los principios esenciales del REF) y a la disposición constitucional citada (aseguradora de la existencia del REF). Y otra secundaria, que es competencia autonómica -configurando lo que pudiera calificarse de un sistema fiscal propio de la CAC- y que viene delimitada por los preceptos previamente indicados y, además, por los incluidos en otras leyes estatales, particularmente la LOFCA (cfr. arts.2, 3, 6 y 9) y la misma Ley de 22 de julio de 1972, del REF. En todo caso, lo cierto es que cualquiera que sea la concepción que se tenga del REF en relación con la CAC y su fiscalidad las consecuencias son iguales a los fines que nos interesan.

En efecto, siendo obvio que carecería totalmente de sentido que se previese en una Ley autonómica una competencia del Consejo Consultivo sin contenido alguno, parece obligado admitir que el art. 10.3.i), Ley 4/1984 ha de referirse a una actividad consultiva que puede realizar este Organismo, es decir, a un dictamen del mismo sobre un acto proyectado por otro organismo autonómico cuya adecuación al Estatuto debe ser analizada por él con carácter previo a su realización definitiva. Y dicho acto (partiendo de que a CAC no es formalmente competente para regular de forma inmediata el REF, o el componente de éste reservado a la competencia del Estado), ha de conectarse necesariamente con las competencias estatutarias de la CAC en materia fiscal, estén o no directamente dirigidas a conformar con su ejercicio el sistema tributario autonómico, tratándose siempre de prevenir la eventual conculcación de los principios básicos del REF o violación de los límites previstos en el Ordenamiento jurídico a la actividad autonómica en esa materia.

Por consiguiente, parece en principio incuestionable que el Consejo Consultivo no es competente para dictaminar actos de los organismos estatales cuyo objeto sea el REF canario, no sólo porque aquel no es una institución estatal, sino porque estos

actos no se realizan en ejercicio de competencias autonómicas, evidencia que es aún mayor cuando tales actos sean Anteproyectos o Propuestas de Propositiones de Ley del Gobierno o del Parlamento del Estado que, además, por su propia naturaleza, ni tienen relevancia ni efectos jurídicos externos o frente a terceros.

Sin embargo, la situación cambiaría significativamente si los actos fueran Proyectos o Propositiones de Ley sobre el REF, pues entonces estarían en juego los preceptos garantizadores del mismo frente a la actividad normativa estatal contenidos en el art. 45, EACan, de modo que resulta ser competencia autonómica (concretamente del Parlamento de la CAC) emitir un Informe al respecto, previa remisión a la Cámara legislativa regional de los textos correspondientes por el organismo estatal involucrado. Y, concretamente, no es forzado entender que tal competencia de la CAC es de carácter fiscal, o bien, que se refiere al REF, por lo que cabe afirmar la debida intervención de este Organismo en relación con su ejercicio a través del oportuno dictamen.

Ha de entenderse, por otra parte, que tal dictamen no podría versar sobre la validez constitucional del concreto y pormenorizado contenido normativo del Proyecto o de la Proposición en cuestión, sino **sobre su potencialidad modificadora del REF** y, consecuentemente, sobre la procedencia o no de la evacuación del Informe parlamentario prevenido en el art. 45.3, EACan o, en su caso, sobre si la regulación proyectada o propuesta supondría la derogación o eliminación efectiva de los principios fundamentales del REF vigente. Y, por supuesto, dicho Dictamen sería preceptivo, aserto al que parece oponerse la expresión "Anteproyecto" usada en el art. 10.3, Ley 4/1984, conectada con el hecho de que no se mencione en éste la obligatoriedad de que sea dictaminado el Proyecto del Informe parlamentario de referencia.

Sin embargo, este obstáculo a la preceptividad del dictamen previo del Consejo Consultivo en materia de REF se diluye muy considerablemente si analizamos con suficiente detenimiento lo que preceptúan sobre la función consultiva de este Organismo los arts.43, EACan y 1.1, Ley 4/1984 y, seguidamente, relacionamos estas disposiciones con el precepto del art. 10.3 de esta Ley autonómica. Pues bien, dada la claridad normativa de los artículos primeramente indicados y previéndose en ellos que la actividad del Consejo Consultivo sea dictaminar la adecuación al Estatuto de

Proyectos o Propositiones de Ley, en particular, es claro que ha de convenirse que la redacción actual del citado art. 10.3 debe ser interpretada de forma que se salve la estatutoriedad de esta norma y su congruencia con la recogida en el primer artículo de la misma Ley en que aquel se integra.

En esta línea, parece preciso aceptar que el precepto del art. 10.3, Ley 4/1984, ha de ser entendido en función del hecho de que el Estatuto y dicha Ley determinan, expresamente, que el Consejo Consultivo existe para dictaminar Proyectos y no Anteproyectos de Ley -exactamente igual que, explícitamente, quieren que actúe sobre Propositiones y no sobre meras Propuestas de Propositiones de Ley, pretensión que, en este caso, fue correctamente traducida en el artículo de referencia y que, precisamente, ha sido escrupulosamente respetada por el Parlamento regional (cfr. Resolución de la Presidencia de la Cámara legislativa autonómica de 8 de noviembre de 1985)-.

En consecuencia, de pretenderse mantener la validez y eficacia del art. 10.3, Ley 4/1984, debe necesariamente admitirse que la expresión "Anteproyecto" utilizada en su redacción no puede ser entendida en su significación literal estricta o, al menos, no totalmente, sino que debe serlo matizadamente en el sentido de que pueda considerarse incluidos en ella tanto los Anteproyectos propiamente dichos como los Proyectos de Ley sean sometidos al Parlamento regional. En definitiva, y mientras no se produzca una adecuada modificación del artículo comentado, es preciso convenir que cabrían dictámenes preceptivos (o facultativos, en su caso) sobre Proyectos del Gobierno canario que se presentasen por éste en el Parlamento de la CAC con la finalidad de que sean tramitados para convertirse en leyes comunitarias, pero también en relación con Proyectos del Gobierno estatal (o Propositiones del Parlamento nacional) que se remitan al mismo para otros fines, pues, desde luego, no obsta a ello la calificación estatutaria y legal de los posibles objetos de dictámenes de este Organismo contemplada en los arts.43, EACan y 1.1, Ley 4/1984 ("Proyectos o Propositiones de Ley que se someten al Parlamento").

En resumen, este Organismo estima que por las razones expresadas, la adecuada interpretación del art. 10.3.i) de la Ley autonómica 4/1984, en conexión con lo establecido en los arts.43, EACan y 1.1 de dicha Ley, lleva a la conclusión, entre

otras, de que ha de reputarse preceptiva y no facultativa la solicitud de dictamen previo del Consejo Consultivo respecto a la actividad del Parlamento de Canarias prevista en el art. 45, EACan, tanto se refiera aquella a un Proyecto de Ley del Gobierno estatal como a una Proposición de Ley del Parlamento del Estado.

III

Procede ahora estudiar la aplicabilidad del art. 45, EACan al supuesto concreto que se plantea en esta ocasión. En este sentido, este Organismo recuerda, para empezar, la opinión formulada por el mismo en sus dictámenes nºs 5, 6 y 13 de 1996, especialmente en el primero de ellos, respecto a lo que, a la luz del vigente Ordenamiento jurídico, ha de considerarse que es el REF canario, tanto en lo que concierne a su definición y configuración, como en cuanto se refiere a la garantía constitucional de su existencia (cfr. disposición adicional 3ª, CE) y a la garantía estatutaria a una determinada concepción de ese Régimen (cfr. art. 45.1, EACan), garantías que, evidentemente, engloban y potencian en consistencia delimitadora y en fuerza formal protectora la indudable garantía que el REF recibe del Ordenamiento jurídico como institución de éste que efectivamente es, todo lo cual genera unas determinadas consecuencias jurídicas asimismo explicitadas por este Consejo Consultivo con los indicados dictámenes.

Desde la perspectiva procedimental -y siempre garantista del REF-, el Estatuto no está ordenando en base a una distinción entre los términos "modificación" y "afectación" entendidos como actividades normativas que generan diferentes efectos materiales sobre la ordenación jurídico-positiva del REF -efectos que, en cualquier caso, han de ser apreciados por el órgano autonómico que debe informar o ser oído al respecto y no, obviamente, por el que proyecta o propone el cambio en la configuración del REF, porque, de lo contrario, se vaciaría de contenido la garantía constitucional-estatutaria de aquel establecida en beneficio de la Región canaria. Y ello porque, materialmente, modificación y afectación vienen a tener consecuencias jurídicas similares -de acuerdo con el sentido que el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 111/1983, advierte ha de darse a la expresión "afectar" respecto a una regulación o régimen jurídico determinado-, tanto se trate de efectuar una reforma directa de la normativa ordenadora del REF, como se pretenda una innovación

reguladora en materia de Imposición indirecta de alcance general, y no específicamente dirigida a la vigente en Canarias, que bien pudiera originar alteraciones en aquella o, dicho de otra manera, en la existente dimensión operativa de los principios definitorios del REF y, por tanto, en el contenido o ámbito sustantivo de éste.

Naturalmente, ha de insistirse en que, en ambos casos -modificación directa o indirecta-, los Informes que ha de emitir el Parlamento (que debe ser oído en todo caso como el Organismo autonómico competente para actuar la garantía constitucional-estatutaria del REF) se deberían evacuar en las condiciones, y tendrían los efectos, advertidos por este Organismo en su Dictamen nº 5/1986. A este respecto, conviene indicar que, en el supuesto concreto analizado (cfr. Proyecto de Ley de modificación del Real Decreto Ley 6/1985 y escrito de remisión de aquel al Parlamento regional por el Gobierno del Estado) se han cumplimentado debidamente las señaladas condiciones por el Ejecutivo estatal y que, ciertamente, la reforma proyectada implica la ampliación de la operatividad de los principios esenciales del REF, al incrementarse los supuestos de no sujeción impositiva anteriormente establecidos, generándose consiguientemente un potencial acrecentamiento del contenido de aquél como sistema económico-fiscal específico de Canarias y excepcional en relación con el general del Estado, así como una incuestionable mejora en la inteligencia y subsiguiente aplicabilidad de la adaptación de la Imposición Indirecta en la Región que se articuló inicialmente a través del citado Real Decreto-Ley 6/1986.

Incidentalmente, es de apreciar que la tesis mantenida por este Organismo autonómico en la materia de referencia respecto a la interpretación y consiguiente aplicación del art. 45, EAcn, particularmente en lo que se refiere al procedimiento a seguir en los distintos supuestos en que pudiera modificarse (o afectarse en idéntico sentido de alteración), el REF, parece reflejarse o acogerse en el escrito del Excmo. Sr. Ministro de Relaciones con las Cortes dirigido, en relación con el Proyecto de Ley del Gobierno del Estado que pudiera originar la reforma de aquel, al Excmo. Sr. Presidente de la CAC, interesándose la emisión de **informe** de la Cámara

representativa autonómica por considerar que el mencionado Proyecto afecta efectivamente al REF canario.

Por último, este Consejo Consultivo estima pertinente advertir que, según el tenor literal del precepto contenido en el art. 45.3, EACan, exigiéndose mayoría cualificada de las dos terceras partes de los miembros del Parlamento autonómico, y sólo de éste, así como por el sentido esencialmente garantista del procedimiento previsto en dicho precepto, en relación con el objetivo que parece se busca lograr en la regulación de esa garantía, sería cuestionable derivar hacia la Diputación Permanente de la Cámara legislativa regional la facultad de emitir el Informe previsto en el citado art. 45.3, especialmente de no haberse extinguido el mandato parlamentario, máxime cuando es materialmente imposible reproducir exactamente en ella la representatividad, y por consiguiente la capacidad de voto, existente en dicha Cámara, obviándose el derecho que el precepto comentado parece otorgar a todos y cada uno de los representantes parlamentarios de participar y decidir en este asunto.

C O N C L U S I Ó N

1. La adecuada interpretación del art. 10.3.i) de la Ley 4/1984, a la luz de los preceptos estatutarios y legales que ordenan la función consultiva de este Organismo y los fines de la misma, conduce a considerar preceptiva la solicitud de Dictamen del Consejo Consultivo respecto a actos de los organismos autonómicos que se refieran al REF canario.

2. El procedimiento de carácter garantista del REF previsto en el art. 45, EACan, opera frente a actos prenormativos del Estado conducentes a modificar directamente o indirectamente dicho REF, en los términos ya indicados por este Consejo en su Dictamen nº 5/1986.

3. El Proyecto de Ley de modificación del Real Decreto-Ley 6/1985, de 18 de diciembre, de adaptación de la Imposición Indirecta en Canarias, sometido a la consideración del Parlamento Regional de conformidad con lo dispuesto en el art. 45,

EACan, introduce cambios sustanciales en la regulación ordenadora del REF, ampliando el contenido u operatividad del mismo.

4. El Parlamento regional, como Organismo autonómico competente para actuar la garantía constitucional-estatutaria del REF, está capacitado para entender que un Proyecto o Proposición de Ley del Estado sometido a su consideración, puede producir una efectiva modificación en la regulación o en el ámbito de operatividad del REF, en los límites establecidos en el art. 45.3, EACan, y con los efectos ya reseñados por este Organismo en su dictamen nº 5/1986.