



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 8 0 / 1 9 9 6

La Laguna, a 23 de octubre de 1996.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno sobre la ***interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 8, apartado 1.3.a) del Real Decreto-Ley 12/1996, de 26 de julio (EXP. 118/1996 RI)*.***

F U N D A M E N T O S

I

1. En aplicación de los arts. 11.1 y 10.4 de la Ley autonómica del Consejo Consultivo (LCCCCan), por el titular de la Presidencia del Gobierno de la Comunidad Autónoma (CAC) se solicita preceptivamente el Dictamen de este Consejo sobre la (adecuación a la Constitución (CE), el Estatuto de Autonomía (EAC) y el resto del Ordenamiento Jurídico (OJ) que resultare de aplicación en la materia y supuesto, de conformidad con lo establecido en las citadas Normas fundamentales y según interpretación que hubiere producido al efecto el Tribunal Constitucional (TC), de la efectiva) interposición de un recurso de inconstitucionalidad acordada por el Consejo de Gobierno autonómico contra diversos preceptos del Real Decreto-Ley 12/96, de 26 de julio.

En otras palabras y en definitiva si, a la luz de la normativa antes referida y teniendo en cuenta la jurisprudencia al respecto del TC -y naturalmente la propia doctrina de este Consejo sobre esta materia conformada al dictaminar en supuestos relacionados con el que nos ocupa ahora y relativos todos ellos, de una u otra forma, con el régimen económico-fiscal (REF) de Canarias y la adecuada inteligencia constitucional del artículo 45, EAC-, resulta no ajustado a Derecho el artículo 8.1,3.a) y 4 del mencionado Acto con rango legal del Gobierno estatal, por el que,

* **PONENTE:** Sr. Petrovelly Curbelo.

entre otras cosas, se establecen medidas tributarias urgentes, como ha considerado el Gobierno autonómico.

En concreto, la indicada consideración se basa y sigue totalmente las argumentaciones y subsiguientes conclusiones contenidas en Informe sobre este asunto de la Dirección General del Servicio Jurídico del Ejecutivo autonómico, asumiendo con éste que procede recurrir ante el TC la normativa estatal antes reseñada al producir la vulneración tanto del artículo 45.4, EAC, en conexión con el artículo 28 de la Ley orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), como del artículo 86.1, CE, relacionado con los artículos 31.3, 133 y 134 de la misma.

2. Al respecto es pertinente puntualizar inmediatamente, sin perjuicio como es lógico de lo que se añadirá luego al estudiarse en profundidad la cuestión sobre la que se solicita el parecer de este Consejo, que, debiendo ello hacerse constar en el recurso correspondiente, la norma constitucional eventualmente vulnerada es la contenida en la disposición adicional tercera (d.a. 3) CE, en la que la regulación del artículo 45, EAC, toda ella por cierto, está basada y que viene a desarrollar integrada en la Norma institucional básica de la CAC. Desde luego adecuadamente, al referirse tal disposición constitucional a ésta y ser sin duda procedente que, pese a ser el REF una institución u ordenación estatal de disponibilidad limitada por el Estado y no interesar únicamente a Canarias y sus ciudadanos en cuanto Comunidad Autónoma, intervenga la misma y, más particularmente, su Asamblea representativa o Parlamento por el carácter general y común de orden organizativo en la Región de la primera y la representatividad global de la ciudadanía que tiene la segunda.

En este sentido ha de advertirse que, como se dice en el artículo 28.1, LOTIC, la inconstitucionalidad del Real Decreto-Ley se produciría necesariamente por no ser éste conforme con la Constitución, aunque para su determinación el TC considerará tanto los preceptos constitucionales como, entre otros, los estatutarios aprobados por las correspondientes Leyes orgánicas específicamente ordenadas para ello. Los cuales, obviamente, han de ser ellos mismos conformes a la Norma constitucional, de modo que no sólo son teóricamente susceptibles de ser declarados inconstitucionales, sino que sirven al fin antedicho en cuanto sean constitucionalmente adecuados y han de ser respetados en cuanto sean inmediato desarrollo normativo de los preceptos constitucionales. En todo caso, se trataría aquí de la existencia de un vicio del procedimiento de aprobación del Real Decreto-Ley 12/96 mas que de una violación

de la normativa por él establecida, al no realizarse en aquél el trámite garantista del REF constitucional-estatutariamente contemplado en los preceptos precedentemente mencionados.

Asimismo la eventual vulneración del artículo 86.1, CE no se produciría, en puridad, tampoco por la normativa aprobada mediante el Real Decreto-Ley de referencia, concretamente por la recogida en su artículo 8, sino por dicho Acto con "fuerza" de ley per se, al regular materia vedada a la ordenación por el mismo o, si se prefiere, reservada en su ordenación a la Ley formal. Esto es, estaríamos igualmente en presencia de un defecto que, por más que sería invalidante al suponer incuestionable inconstitucionalidad, no tiene carácter sustantivo o material, sino formal-competencial, pues afecta al acto-fuente utilizado para normar que habría de ser parlamentario y no gubernativo, más que a la norma aprobada en sí misma. Cabe añadir, finalmente, que los preceptos constitucionales afectados en este punto, conexos al del artículo 86.1, CE, serían exactamente los recogidos en el apartado 1 del artículo 133 y en el apartado 7 del artículo 134 de aquélla, pero no los plasmados en los restantes apartados de dichos artículos.

3. La solicitud se ha tramitado respetándose las exigencias procedimentales prevenidas en la regulación de este Consejo Consultivo, particularmente los requisitos de admisión dispuestos en el artículo 48 de su Reglamento. Además, aunque en aquélla o en la documentación que le acompaña no se razone la urgencia del Dictamen, sin que se justifique por tanto el uso de la facultad prevista en el artículo 15.2, LCCCan como procedería por su excepcionalidad, cabe considerar que en el presente caso pudiera estar justificado el excepcional acortamiento del plazo ordinario de emisión del parecer del Consejo Consultivo dada la naturaleza del asunto del que se trata, disponiendo de sólo tres meses el Gobierno autónomo para actuar a contar desde el final de julio pasado y, por tanto, finalizando el próximo 30 de octubre.

En cualquier caso, es desde luego cierto que acogándose la inteligencia mantenida por este Consejo del artículo 16, LCCCan, que se entiende plenamente acorde con el objeto, carácter y finalidad de la función del mismo, tanto en general como en especial en relación con los asuntos relativos a la jurisdicción constitucional, se ha acordado por el Gobierno simultáneamente interponer recurso de

inconstitucionalidad y solicitar el Dictamen sobre el particular sin que esto último coincida con la efectiva interposición de tal recurso. Lo que sin duda permite que la función consultiva se produzca procedentemente, contribuyendo a procurar una actuación autonómica jurídicamente adecuada y a proteger el interés autonómico normativamente definido y garantizado, evitándose que dicha función sea efectuada con dudosa legalidad, al no ser de realización previa al acto a dictaminar y producir, y que consecuentemente devenga poco útil o eficaz para el mencionado interés autonómico, incluso en el entendimiento que de él tuviera el Gobierno actuante, e incongruente con su propia razón de ser estatutaria y legalmente determinada.

II

A los efectos oportunos, haciendo lógicamente particular reparo en aquellas cuestiones más conexas con el asunto a dictaminar, conviene recordar, sucintamente, la doctrina del Consejo Consultivo en materia del Régimen Económico-Fiscal de Canarias.

1. Así, ha de indicarse de entrada que la D.A. 3 CE supone el reconocimiento de la existencia de un REF en Canarias, que lógicamente debía ser el entonces vigente al aprobarse la Norma constitucional, al máximo nivel jurídico del Ordenamiento estatal. Y que tal REF significaba en su aspecto fiscal, no un régimen puro de franquicias o un sistema tributario en esencia distinto al resto del general del Estado de orden indirecto o sobre el consumo, sino uno especial conformado por la presencia de específicos impuestos, no idénticos y bien diferenciados de otros estatales técnica o finalísticamente asimilables, a los que sustituyen; de una peculiar exigencia en Canarias, caracterizada por diversos supuestos de no aplicación, no sujeción o exención, y menor carga fiscal, de figuras impositivas generales o especiales no específicas; y de una presión fiscal en la imposición de la que se trata, referente o conectada al consumo y a la importación, menor que en el resto del territorio estatal, tanto global como singularmente considerada y se trate tanto de impuestos específicos como generales del Estado o aún autonómicos.

Evidentemente, exigiría la reforma constitucional la supresión de un REF en Canarias de las características indicadas, establecido en su día y consagrado constitucionalmente por causas de necesidad socio-económica derivadas de las particulares condiciones de todo tipo de la Región canaria, en orden a su adecuado tratamiento y procura de solución, siempre sin perjuicio de su posible eventual

variación, general o puntual, al ser ello consustancial con la propia naturaleza y razón de ser; esto es, esta operación supresora demandaría la eliminación por el mecanismo establecido en la misma Constitución de su D.A. 3ª.

Pero es que esta disposición constitucional también prevé otra regulación sobre el REF consistente en una garantía sobre su eventual reforma, cuya posibilidad es obviamente asumida por ella, en favor de los beneficiarios de dicho Régimen, que son los ciudadanos canarios y la entera Región. Esto es, ser el REF una institución estatal, regulada por normativa del Estado y no de la CAC y correspondiendo su titularidad formal a aquél y no a ésta, la norma constitucional demanda que la modificación del REF, y no sólo o no exactamente de la legislación que lo ordena, deba ser previamente informada por la organización política general y común de la Región. Garantía constitucional que, por supuesto, se ha de aplicar y respetar en estos términos mientras no se altere o suprima la D.A. 3ª CE en la parte a ella dedicada.

2. Sobre la mencionada ordenación constitucional de partida, la Norma institucional básica de la CAC, precedentemente por las razones indicadas en el Fundamento anterior, contiene en su artículo 45 un desarrollo normativo de aquélla, debiéndose recordar a este respecto y a los fines pertinentes que el Estatuto fue aprobado por una Ley orgánica de las Cortes Generales; es decir, mediante un Acto legislativo específico del Estado destinado a ese exclusivo fin.

En realidad este precepto estatutario se limita tanto a traducir en principios básicos o definitorios el REF que la Constitución no sólo proclama que existe, sino que ha de asumirse que lo hace en la manera tradicionalmente entendida y, además, formalizada normativamente mediante su aprobación por la Ley de 1972 entonces en vigor, como a reconocer que Canarias en cuanto Región y, por tanto, como parte del Estado y con sus diferentes organizaciones territoriales, entre ellas la CAC, goza del REF.

Luego, sin duda alguna sobre la procedencia constitucional y formal de esta regulación, aprobada se recuerda por el legislador estatal, los apartados 3 y 4 del artículo 45 EAC desarrollan la garantía procedimental del REF prevista sucintamente en la D.A. 3ª CE afectante a su modificación, tanto específica como indirecta y tanto formal como material. En efecto, la alteración del Régimen vigente en cada

momento, perfectamente posible en Derecho y seguramente exigible para que aquél sea eficaz y responda a su justificación o sirva a sus fines, ha de pasar por cierto trámite imprescindible, o preceptivo si se prefiere, en el que interviene adecuadamente el más representativo órgano de la Región.

Naturalmente, si dicho trámite se incumpliera u obviara, la consecuencia sería la invalidez de la actuación modificatoria o afectante del REF correspondiente, al menos en su aplicación en el territorio del Archipiélago, al generar un vicio de nulidad que, como ha dicho expresamente el TC (cfr. STC 35/1984), supone inconstitucionalidad por vulneración de un precepto constitucional, directamente y/o a través de la norma que lo desarrolla. Como es obvio, la alteración de esta particular aplicación de la garantía de producción del cambio del REF, en sus principios y elementos o en su funcionamiento y efectos, exige la reforma de esta regulación estatutaria y, además, que dicha reforma no vulnere la D.A. 3ª CE; o bien, una hipotética revisión de ésta misma.

3. En relación con la posible modificación del REF, aunque deba hacerse mediante un procedimiento en el que ha de incluirse el trámite estatutariamente prevenido al efecto, ha de manifestarse una doble advertencia: Por un lado, que el REF es una institución con reconocimiento constitucional, estatutario y legal específico (cfr. disposición adicional 4 de la Ley orgánica 8/1980, de financiación de las Comunidades Autónomas), por lo que la regulación primaria que produce su conformación normativa es aprobada por una Ley de carácter institucional, con lo que esto formal y materialmente comporta. Y, por otro, que el apartado 3 del artículo 45 EAC contiene una norma que podríamos calificar de completa en su finalidad garantista, tanto en el objeto (la modificación del REF o, cuando menos, de la normativa que lo crea y ordena), como en la tramitación de esa garantía (acto parlamentario concreto sobre el que luego se volverá), mientras que el apartado 4 de ese artículo recoge una norma de cierre de tal garantía, entendiendo por afectar un cambio en el REF que interese como mínimo a su funcionamiento tal como vienen definido constitucional, estatutario y legalmente, aunque quizá también a su ordenación, pese que en puridad no debiera hacerlo, cabiendo que lo produjera cualquier proyecto de legislación financiera o tributaria dirigido a establecer una ordenación de carácter o aplicación general y no la específica del REF.

En todo caso, máxime si se diera al término afectar el sentido que el TC le otorga al referirse al límite material de los Decretos-Leyes constitucionalmente prevenido (cfr. artículo 86.1 CE y STC 60/1986), parece que con la normativa estatutaria indicada se trata de evitar que una legislación no dirigida a hacerlo, en esencia y pretensión, pudiera en alguno de sus preceptos o disposiciones modificar el REF, alterando su regulación o su funcionamiento. Además, conviene no olvidar que tanto la Constitución como el Estatuto no distinguen, en relación con la modificación del REF, si ésta concierne a su ordenación legal o a su funcionamiento y efectos, particularmente en el orden tributario; de modo que, dejando a salvo la matización formal antes apuntada, parece que habría que aplicar la garantía estudiada a cualquier acto legislativo que de una u otra manera pretendiera o generara la alteración del REF.

En otras palabras, siendo institucional la legislación del REF, su modificación, que conlleva lógicamente la de éste, debiera hacerse en puridad mediante proyectos legislativos destinados a producirla, en orden particularmente a reformar las figuras impositivas propias o específicas del REF o, en su caso, la peculiar aplicación en Canarias de impuestos indirectos del Estado de general exigencia o la presión fiscal menor que comporta la existencia y principios del REF respecto a impuestos estatales sobre el consumo no específicos pero aplicables en la Región. Por eso tales proyectos han de ser sometidos al trámite del artículo 45.3, EAC.

Sin embargo es posible que no se respetara la antedicha circunstancia de orden formal por el legislador estatal, cabiendo que incluyera en proyectos legislativos tributarios generales o de imposición indirecta de aplicación general algunos preceptos que modificaran el REF en los términos antedichos, tocando o no los impuestos específicos o propios de aquél, en la actualidad el IGIC y el APIC. Es más, aunque esto no sucediera, siempre es posible que esos proyectos legislativos generasen, al ordenar o reordenar los correspondientes impuestos no específicos del REF y de exigencia en Canarias, generales o especiales, el cambio en el funcionamiento de ese REF, de acuerdo con sus principios definitorios y efectos generables sobre la mencionada imposición indirecta sobre consumo e importación, al alterarse la presión fiscal de tales impuestos y, por ende, el diferencial de carga fiscal que cada uno de ellos ha de observar en su aplicación en Canarias.

Por ello, siendo preciso evitar la eventualidad indicada, pues su plasmación sería una especie de fraude constitucional en relación con la aplicabilidad de la D.A. 3ª CE o, sin duda, una inadmisibile elusión de la garantía constitucional del REF, se dispone en el artículo 45.4 EAC que en estos casos deba ser indefectiblemente concedida audiencia al Parlamento autonómico. El cual, a la vista del Texto prenormativo a considerar, bien puede estimar que, en efecto, produce las consecuencias sobre el REF antes explicadas y, por consiguiente, que éste sería modificado por aquél, obrando consecuentemente en la forma estatutariamente preceptuada al respecto.

4. Finalmente, ha de apuntarse que el Informe del Parlamento de la CAC a evacuar en todos y cada uno de los supuestos en que, de una u otra forma y como aquí se ha explicado, puede producirse la modificación formal y/o material del REF ha de ser solicitado por el órgano competente estatal en momento procedimental adecuado; esto es, en aquel en el que produzca debidamente sus efectos garantistas y no en cualquier otro.

Por tanto, aunque estos extremos no están regulados hasta la fecha en norma alguna, siendo preciso eliminar esta laguna normativa por obvias razones que, como poco, son de seguridad jurídica, el Informe debiera solicitarse concediéndose tiempo prudencial para evacuarse y antes de que el acto legislativo, sea Ley formal o no, tenga su forma definitiva y sea adoptado, debiéndose reiterar la solicitud en su caso hasta que ello ocurra. Aspecto este último que este Organismo entiende especialmente aplicable al Decreto-Ley, pues no parece constitucionalmente admisible que sea éste, incluso en el período previo a ser sometido al Congreso para su convalidación, y no su proyecto el sometido a Informe, salvo que en el mencionado período no fuese aplicable.

Tampoco queda perfectamente claro en la actual normativa cuales son los efectos del Informe parlamentario en relación con la aprobación del acto legislativo informado o, en fin, con la modificación del REF que se pretende. En todo caso, la norma estatutaria, se insiste que aprobada por Ley orgánica estatal, máxime al establecerse el Estatuto y no existir aún la CAC, estipula indudablemente que el Informe ha de ser "favorable", de manera que, en principio y sin perjuicio del sentido técnico-jurídico de esa expresión, parece claro que aquel ha de ser positivo respecto de la modificación propuesta.

Pero es que, tratándose de un mecanismo garantista y de una institución establecida en su momento en interés y beneficio regional, sobre todo de proceder la iniciativa legislativa reformadora o generadora de modificación del Estado, tanto de las Cortes como en su caso del Gobierno, puede entenderse además que el Informe tiene efecto obstativo de esa modificación si no es aprobado por el quórum mencionado en el artículo 45.3 EAC, mientras que vincularía al solicitante de obtener su propuesta ese respaldo, aunque pudiera haber una ulterior reforma del texto por aquel siempre que después fuera sometida a nuevo Informe.

Por otro lado, de provenir la iniciativa legislativa del Parlamento autonómico y siendo la garantía asimismo aplicable entonces al caso, parece que el Informe debiera ser solicitado, sin perjuicio de la facultad de retirada en momento oportuno de tal iniciativa, sobre el texto final acordado en el Parlamento central. Aunque no sería contrario a esta circunstancia el que, en la eventualidad de que el texto remitido por la Cámara representativa de la CAC no fuere alterado por las Cortes, equivaliera al Informe de referencia la aprobación de la iniciativa por mayoría de dos terceras partes de los miembros de dicha Cámara.

Por último, a los efectos procedentes no está de más recordar que los principios, configuración y efectos del REF son aplicables y respetables tanto en relación con la actuación normativa del Estado, como de la propia CAC, cuya normativa tributaria, de posible establecimiento en Derecho, no puede vulnerar todos esos extremos, debiendo en particular respetar que en Canarias la carga fiscal de cualquier impuesto indirecto, también los autonómicos, ha de ser menor que la de ese o similar tributo en el resto del Estado. Lo que se deduce no sólo de la justificación, razón de ser y finalidad del propio REF o del hecho de que éste sea una institución "canaria" pero no propiamente autonómica, sino también del expreso mandato de la legislación constitucionalmente prevista al efecto (cfr. artículos 133.2 y 157 CE; 48 y 50 EAC; 4 y 6 al 9, así como su disposición adicional cuarta Ley 8/1980).

III

La anteriormente descrita situación formal y material del REF, constitucional y estatutariamente diseñada, no ha variado sustancial o fundamentalmente desde el establecimiento de la Constitución o el Estatuto de Autonomía hasta el presente,

habiendo sido modificado dicho Régimen, en su ordenación y/o funcionamiento, directa o indirectamente, formal o materialmente, varias veces hasta llegarse a su actual ordenación legal, que en su faceta tributaria se aprobó por la Ley 20/1991.

En este contexto han surgido algunos supuestos de vulneración de la garantía del REF que el TC se ha encargado de corregir, con particular conexión con la obligatoriedad del trámite previsto en el Estatuto en la modificación de aquél, o de consideración autonómica de tal vulneración que están en vías de ser resueltos por el Alto Tribunal, con o sin incidencia tributaria. Asimismo cabe observar la tendencia estatal a seguir, en la práctica, la inteligencia aquí razonadamente expresada sobre la aplicación del artículo 45.3 y 4 EAC, pues se ha recabado Informe del Parlamento de la CAC sobre todo proyecto de acto legislativo, Ley formal o Decreto-Ley, que fuera a introducir algún tipo de modificación sobre el REF, aunque en diversos supuestos la normativa proyectada no se dirigiera a reformar la legislación del REF propiamente dicha, particularmente los llamados impuestos del mismo o la aplicación en Canarias de impuestos indirectos o sobre el consumo de existencia y exigencia general.

Sin embargo, la ordenación estatal de los impuestos especiales no había ocasionado hasta ahora problemática constitucional en relación con las figuras impositivas a las que se refiere el artículo 8 del Real Decreto-Ley 12/96. Ello a pesar de que, en puridad y de acuerdo con lo aquí expuesto sobre la naturaleza, principios, configuración, fines y efectos del REF bien podría considerarse contrario a todo ello y, por tanto, a la regulación sobre el REF contenida en la D.A. 3ª CE y, con base en ella, en el artículo 45.1 EAC, siendo por consiguiente inconstitucional, cualquier norma tributaria que establezca tipos en esos impuestos sobre el consumo idénticos en Canarias que en el resto del Estado, o bien, que autorice a establecer imposición indirecta o especial con carga fiscal igual en el territorio canario que en el restante estatal, máxime de haber sido aprobada sin Informe favorable del Parlamento autonómico (cfr. artículos 26 y 23.4, Ley 38/92 y disposición adicional 13, Ley 20/91).

1. Pues bien, en esta ocasión se considera por el Gobierno autónomo que el Real Decreto-Ley 12/1996 resulta inconstitucional ante todo por falta de competencia o habilitación de ese limitado Acto legislativo del Gobierno, o gubernativo con fuerza de ley pero de uso limitado, de acuerdo con lo ordenado en el artículo 86.1 CE al respecto. Así, cabe utilizar el referido Acto sólo en casos concretos que resulta

preciso atender o resolver mediante una normativa primaria establecida por el Gobierno y no por el Parlamento, prescindiendo del procedimiento legislativo y sin perjuicio de un control posterior de la Cámara Baja de éste, habida cuenta de su carácter urgente y a la vez extraordinario. Además, no puede usarse para afectar el ordenamiento de, entre otras materias, los derechos y deberes del Título I de la Constitución, entendiéndose por tal el establecer o modificar la regulación esencial o fundamental de esos derechos o deberes, o bien, normar el contenido esencial de los mismos, estando reservadas por la Norma constitucional ambas operaciones a la Ley formal, orgánica u ordinaria (cfr. STC 60/1986).

Concretamente, el Gobierno autónomo ha considerado, sobre la base de lo informado por la Dirección General del Servicio Jurídico del mismo, que el citado Real Decreto-Ley, al contener normas sobre tipos impositivos de varios impuestos especiales, todos ellos aplicables en Canarias, está afectando la ordenación del derecho fundamental previsto en el artículo 31.3, CE y, por ende, desconociendo la reserva de ley recogida al respecto en los artículos 133.1 y 134.7 de la propia Constitución. Con ello concluye que vulnera todos estos preceptos, a los que se puede añadir el artículo 53.1 de aquélla y, por tanto, es inconstitucional y debe ser recurrido ante el TC.

El artículo 31.3 CE se está refiriendo por supuesto al deber de contribuir, disponiendo que la obligación tributaria ha de establecerse con arreglo a la Ley formal, de modo que por Decreto-Ley no puede hacerse tal ni regular el contenido o elementos esenciales de esa obligación; razón por la que, en congruencia, se ordena constitucionalmente que el establecimiento y regulación de los tributos ha de hacerse por Ley formal, originariamente del Estado "central", mientras que cabe su reforma, la de su regulación se comprende, por otra Ley tributaria o por la Ley Presupuestaria de preverlo ésta, pero no por un Decreto-Ley.

En este orden de cosas, es incuestionable que el principio de legalidad es consustancial a la ordenación del deber que nos ocupa en un Estado democrático, garantizándose que la previsión de una prestación patrimonial obligatoria a los ciudadanos sea acordada por sus representantes y exigiéndose que ese acuerdo plasmado en Ley se refiera a los elementos esenciales de esa prestación o impuesto; sin bastar para ello un mero acto convalidatorio del Parlamento de la decisión de otro

órgano constitucional, pues esas garantía y exigencia inherentes al principio de legalidad demandan la producción, por el procedimiento correspondiente, de un Acto legislativo parlamentario.

Estas ideas se han venido acogiendo o reflejando en la doctrina del TC con incidencia en la materia (cfr. SSTC 6 y 111/1983 ó 185/1995), no siendo difícil admitir tampoco que el tipo de gravamen es un elemento importante en cada figura tributaria, en cuanto mecanismo determinante junto a la base imponible para conocer el quántum de la obligación tributaria o, en fin, la prestación que, sin perjuicio de la aplicación al respecto de otros elementos previstos en la Ley del tributo, debe satisfacer el sujeto pasivo del impuesto; motivo por el que, de acuerdo con lo sostenido en la STC 19/1987, puede entenderse que debe ser ordenado por la Ley y conformado con arreglo a ésta.

Sin embargo, de la regulación de los artículos 53.1, 86.1, 133.1 y 134.7, CE no se infiere que la materia tributaria esté absoluta o completamente reservada a ley formal y, por tanto, la imposible incidencia del Decreto-Ley en materia tributaria o, si se prefiere, sobre un determinado impuesto o figura tributaria o, en definitiva, sobre el deber de contribuir. En esta línea, la STC 6/1983 limita el alcance de la reserva de ley en la materia, indicando que, mientras es claro que el establecimiento de exenciones o bonificaciones tributarias debe de hacerse por Ley formal (cfr. artículo 133.4, CE), no siempre se requiere ésta para reducir o suprimir aquéllas. Es más, en referencia al posible uso del Decreto-Ley en materia sometida a dicha reserva, el Alto Tribunal advierte que, en definitiva, cualquier disposición que se apruebe por aquél va a incidir de alguna forma en algún derecho o deber del Título I de la Constitución.

Esto es, aunque la modificación de los tributos sólo puede hacerse por la reforma de su ley de creación o, en su caso, por ley presupuestaria, o de que sólo cabe establecer por ley formal la imposición tributaria y ser ordenada por ella sus elementos esenciales, no parece que no pueda incidir al respecto el Decreto-Ley en cuanto se limite, como es el caso, a revisar incidentalmente el tipo de gravamen. Máxime cuando aquél tiene carácter provisional, estando sujeto a convalidación o supresión del Congreso, y cuando no suele ser extraña la deslegalización en beneficio del Gobierno de las modificaciones de los tipos impositivos, como sucede en la misma CAC con el Impuesto sobre productos derivados del petróleo.

2. El Gobierno autónomo estima, además, que el Real Decreto-Ley 12/96 es inconstitucional porque se ha dictado prescindiéndose en su tramitación del trámite de audiencia al Parlamento canario contemplado en el artículo 45.4 EAC, puesto que, siendo su realización preceptiva, es obligado hacerla y, por tanto, su omisión conlleva la invalidez constitucional del acto-fuente producido, como en concreto advierte la STC 35/1984.

La ordenación del artículo 8 de tal Acto normativo efectúa la modificación de la Ley 38/1992, de Impuestos Especiales, revisando los tipos de gravamen al alza, incrementándose por ello la carga fiscal de aquéllos, que son aplicables en Canarias. En este sentido, en cierta forma se produce algún tipo de conexión con el REF, pues, aunque la Ley 38/1992 no es la Ley del REF y los Impuestos que ordena no son en la actualidad Impuestos específicos de éste o vienen específicamente tratados en su legislación creadora y conformadora, resulta que, al ser exigibles en el archipiélago, quedan sometidos a los efectos del REF. Así, sin perjuicio de que su Ley ordenadora se pudieran prever también supuestos de no aplicación, no sujeción o exención, en todo caso y en virtud del principio de franquicias fiscales sobre el consumo, la presión fiscal de esa imposición ha de ser menor en el territorio canario que en otras partes del Estado y, asimismo, el tipo de gravamen en cada uno de esos Impuestos especiales debe ser menos en el primero que el fijado para ellos en el resto del territorio nacional.

Al respecto ha de advertirse ante todo que este Real-Decreto Ley no pretende, ni efectivamente genera, una modificación formal del REF, no reformando su legislación, sino otra formalmente distinta, y tampoco revisa los impuestos ordenados en aquella legislación directa o indirectamente, ni norma de ella que se refiera a la aplicación de otros impuestos indirectos o sobre el consumo en la Región. Es más, no parece que produzca una alteración material del REF consistente en la reforma de regulaciones impositivas sobre impuestos aplicables en el territorio canario, salvo en lo que se refiere al cambio de tipos antes mencionado.

Por otra parte, desde la perspectiva del término "afectar" es claro que el Real Decreto-Ley, en cuanto legislación tributaria, no afecta al REF en sentido de ordenar su específico sistema impositivo, elementos esenciales de sus Impuestos especiales u otras figuras y partes del mismo. Solo lo hace cuando altera con la variación de tipos

la extensión del principio de franquicias, que se contrae, generando que el funcionamiento del sistema-régimen cambie en sentido de reducirse la franquicia al consumo.

En definitiva, puede aceptarse que el Real Decreto-Ley cuestionado, al modificar la Ley 38/1992 en su aplicación en Canarias, produce cierta modificación material o afectación de esa índole en el REF, incidiendo en la franquicia al consumo en relación con los Impuestos especiales que aquella ordena y, por ende, en el funcionamiento de aquél; razón por la que el Parlamento de la CAC debió ser oído al respecto y, además, en tiempo hábil para que esta aplicación de la garantía del REF fuese correcta y no inútil o fraudulenta. Lo que no parece suceder, sin desconocerse lo sostenido en la STC 35/1984, con el otorgamiento de la audiencia en relación con un Decreto-Ley después de ser aprobado por el Gobierno y antes de ser sometido a convalidación por el Congreso, salvo que aquél no hubiera producido efectos hasta entonces, pues aceptarlo sin más no sólo contradice la finalidad garantista de la normativa del artículo 45.3 y 4 EAC o de la D.A. 3ª CE, sino la misma letra de estas disposiciones.

3. En última instancia, no es superfluo advertir que, siendo competente el Estado para ordenar tanto el REF o sus figuras y normas impositivas, como la imposición indirecta o los impuestos especiales; y que el legislador estatal puede reformar toda la regulación correspondiente y, concretamente, modificar o afectar el REF formal y/o materialmente; aunque es cierto que ha de proceder al efecto teniendo en cuenta y respetando la existencia y garantía de aquél con todas sus características y consecuencias aquí sucintamente expuestas, no lo es menos que el Parlamento autonómico no puede oponerse u obstar en cualquier caso y circunstancia a la modificación o afectación del REF de la que se trate.

Así, no tratándose de una modificación formal del REF y consistiendo la reforma o afectación material en una alteración de la actuación o aplicación de aquél acorde con sus principios, conformación, naturaleza y fin, o en otras palabras con las previsiones constitucionales, estatutarias y legales al respecto, incluida naturalmente su Ley de ordenación constitucional y estatutariamente establecida, cual ocurre en este supuesto a priori porque la carga fiscal de los impuestos especiales interesados no pasa a ser igual o mayor en Canarias que en el resto del Estado y se mantiene al efecto un sensible diferencial fiscal, pese al alza operada en sus tipos de gravamen,

no parece que el Informe de la Cámara representativa autonómica pudiera ser desfavorable a tal modificación o afectación.

Sostener que en este caso podría serlo significaría contravenir o pervertir el espíritu de la normativa garantista citada y obstar, más allá de lo constitucional y estatutariamente prevenido y pretendido, al ejercicio de sus competencias constitucionales por el Estado, sobre todo no estando siquiera específicamente en juego o afectado el interés autonómico mediante la vía de la cesión de impuestos.

CONCLUSIONES

PRIMERA. La eventual contravención de la Constitución por el Real Decreto-Ley 12/96 tiene carácter procedimental o formal y afecta a aquél en cuanto acto-fuente en sí mismo considerado, más que a la normativa por él aprobada, siendo las normas constitucionales hipotéticamente vulneradas la D.A. 3ª CE, en conexión con el artículo 45.4 EACan, y los artículos 53.1 y 133.1 CE en conexión con el artículo 31.3 de la misma. (Fundamento I).

SEGUNDA. La garantía del REF, o de su mantenimiento y adecuada reforma, se establece en la Constitución y se desarrolla en la Norma estatutaria, con adecuada intervención al efecto del Parlamento regional, plasmándose normativamente dicho Régimen a partir de su reconocimiento constitucional y definición principal estatutaria en su legislación institucional y suponiendo la existencia de figuras impositivas propias y específicas, la aplicación, asimismo específica, de otros impuestos estatales sobre la importación o el consumo y, en general, de una presión o carga fiscal de todos estos impuestos indirectos en Canarias, específicos o no, estatales o autonómicos, menor que en el resto del Estado, global y singularmente considerados. (Fundamento II).

TERCERA. La reforma del REF por el legislador competente, el estatal, al ser de titularidad estatal tanto el REF o su legislación conformadora, como la imposición de exigencia general o su normativa reguladora, debe respetar la antedicha garantía constitucional-estatutaria del referido Régimen, tanto si es una modificación formal, dirigida expresamente a revisar la legislación conformadora de esa institución, como si es material, generándose al revisarse otras leyes impositivas ordenadoras de figuras

impositivas no específicas del REF pero afectadas por éste al ser aplicables en Canarias, con incidencia particularmente en el diferencial fiscal mencionado precedentemente. (Fundamento II).

CUARTA. Cuando cualquier legislación financiera y tributaria no dirigida a reformar formalmente el REF, afecte a éste en términos de alteración, pese a no ser ello formalmente procedente, de su normativa o sus figuras y elementos, o bien de sus principios, funcionamiento o aplicación, alterándose la aplicación en Canarias de otros impuestos generales o especiales sobre el consumo, incluido su tipo de gravamen, cuando menos ha de ser oído el Parlamento autonómico al respecto, cabiendo que éste, de entender que se produce materialmente la indicada modificación, proceda del modo estatutariamente contemplado al efecto. (Fundamento II).

QUINTA. El Informe del Parlamento autonómico, cuando se pretenda modificar formal o materialmente el REF, debe ser recabado en tiempo hábil para que se respete o se cumpla la finalidad de la garantía del REF y no se produzca la vulneración de las normas de la Constitución y del Estatuto que la ordenan, pudiendo tener ese Informe las características y efectos en este Dictamen expuestos, sin perjuicio de que por seguridad jurídica y en interés público, estatal y regional, deba cubrirse la laguna normativa ahora existente sobre estos extremos (Fundamento II).

SEXTA. Por las razones explicitadas en el Punto 1 del Fundamento III, no es adecuado calificar sin más de inconstitucional la incidencia del Decreto-Ley en materia tributaria o en relación con el deber de contribuir, no pareciendo en concreto ser vulneratoria de la reserva legal constitucionalmente prevenida al respecto que por ese acto-fuente se produzca la reforma de una Ley tributaria en cuanto se limite a alterar los tipos de gravamen del impuesto por ella establecido, no siendo, por tanto, constitucionalmente reprochable el Real Decreto-Ley 12/1996 al hacer esa operación respecto a la Ley 38/1992.

SÉPTIMA. Pese a que el Real Decreto-Ley 12/1996, al reformar la Ley 38/1992, no supone ni pretende ser una modificación formal del REF, no reformándose directa o indirectamente su legislación conformadora o las figuras y elementos por ella ordenados, en cambio lo afecta y produce en él una modificación material, en cuanto que, al alterar la carga fiscal de varios de los impuestos especiales regulados por tal Ley en su aplicación en Canarias, modifica la aplicación del principio de franquicia al

consumo y, por ende, el funcionamiento de ese Régimen, de modo que el Parlamento canario debió ser oído al respecto y, además, debió serlo antes de que el acto-fuente concernido produjera efectos, generando el no hacerlo la violación de la normativa constitucional-estatutaria ordenadora de la garantía del REF y, por consiguiente, la inconstitucionalidad de dicho Real Decreto-Ley. (Fundamento III, Punto 2).