



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 2 9 / 1 9 9 7

La Laguna, a 12 de marzo de 1997.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias sobre el *recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 165 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social (EXP. 24/1997 RI)**.

F U N D A M E N T O S

I

1. Se emite este Dictamen a solicitud de la Presidencia del Parlamento de la Comunidad Autónoma (CAC), en relación con una Proposición no de Ley formulada al respecto por el Grupo Parlamentario Socialista Canario expresando la opinión de este Organismo, sobre la adecuación a Derecho de la interposición de un recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional (TC) contra la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, en cuanto en su artículo 165 se establece una norma que supone, se aduce, la modificación del Régimen Económico-Fiscal (REF) de Canarias y la misma ha sido aprobada con desconocimiento de lo dispuesto en la disposición adicional tercera de la Constitución (CE) y en el artículo 46.3 del Estatuto de Autonomía (EAC), generándose así la inconstitucionalidad correspondiente.

La solicitud se produce de conformidad con lo previsto en los artículos 44.1 EAC y 10.4 y 11.1 de la Ley del Consejo Consultivo (LCCC). Además, en aplicación de lo señalado en el artículo 15.2 LCCC, se insta la emisión con especial urgencia del Dictamen recabado, particular sobre el que este Organismo se ha pronunciado en varias ocasiones, concretamente en su reciente Dictamen 10/1997 producido a

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

instancia asimismo de la Presidencia de la Cámara representativa autonómica, indicando cual es a su juicio la adecuada lectura del precepto de su Ley reguladora que se comenta.

2. En cualquier caso, parece claro que la Proposición no de Ley de referencia estima inconstitucional el artículo 165 Ley 13/1996 por las razones en ella alegadas, proponiendo en consecuencia que el Pleno de la Cámara adopte el acuerdo de recurrir este precepto ante el TC. Sobre este punto también ha opinado este Organismo, en particular en su Dictamen antes reseñado, que, vista la naturaleza del vicio que se reputa a aquel, en realidad se trata de un defecto, ciertamente invalidante, de orden formal por ser relativo a un trámite del procedimiento del acto legislativo por el que se va a aprobar tal precepto que es de obligado cumplimiento, cual es la necesaria solicitud de Informe previo al efecto del Parlamento de la CAC, afectando, por tanto, a dicho acto.

Esto es, la Ley 13/1996 sería inconstitucional al aprobar, sin el debido cumplimiento del indicado trámite que se alega ha sido obviado por completo en su procedimiento de producción, la norma de su artículo 165, al menos en cuanto la misma se pretende de aplicación en el ámbito de Canarias. Elemento éste decisivo porque, en efecto, es el que produce eventual modificación del REF y, por ende, exige informe favorable previo del Parlamento canario, cuya no solicitud, y no ya mera petición extemporánea o aprobación por mayoría diferente a la estatutariamente exigida para tener la antedicha cualificación, genera el vicio de inconstitucionalidad correspondiente del acto normativo primario que nos ocupa, aunque en concreta relación con su artículo 165.

Por otra parte, conviene también recordar que la inconstitucionalidad se genera por vulneración, en la forma y el sentido antes precisados, de la disposición adicional tercera de la Norma constitucional y, en conexión con la normativa en ella contenida, de la normativa estatutaria de desarrollo de la misma, recogida en el ya citado artículo 46.3, EAC, que, por su propia naturaleza y por la razón expuesta, puede ser utilizada por el TC para analizar la adecuación constitucional del acto a impugnar, pero en tanto que esta misma regulación "interpuesta" sea constitucional, extremo respecto al que el Alto Tribunal puede entrar a dilucidar y resolver consecuentemente (cfr. artículos 27.2, 28.1 y 33 de la Ley orgánica 2/1979, del Tribunal Constitucional, LOTC). Aunque, en reiterada opinión de este Organismo (cfr., en concreto, DDCCC

80/1996 y 10/1997, Fundamentos II de uno y otro), es constitucionalmente ajustada la ordenación del Estatuto que se comenta.

II

1. Este Organismo, como se ha apuntado precedentemente, ha tenido ocasión de emitir varios pareceres en materia de REF, explicitando en ellos, entre otros en los Dictámenes antes mencionados en los que se sintetiza su doctrina al respecto sin perjuicio de añadir los matices, complementos y especificaciones que se entendieron precisas, pertinentes y adecuadas, lo que este Organismo entiende correcto técnica y constitucionalmente sobre dicho REF y su existencia o eventual modificación, haciendo particular hincapié en su garantía constitucional y estatutaria al efecto; es decir, en la que se considera correcta lectura constitucional de los preceptos del artículo 46 EAC.

Pues bien, a lo que ahora interesa, nos remitimos a lo mantenido por el Consejo Consultivo en los Dictámenes de referencia. Y, con este presupuesto, es claro que resulta determinante aclarar, en orden a saber si se ha producido el vicio de inconstitucionalidad que nos ocupa de acuerdo lógicamente con lo razonado por este Organismo sobre este punto en particular, si se ha producido el supuesto de hecho que exige la aplicación de lo establecido en la disposición adicional tercera, CE y, más específicamente, en el artículo 46.3 EAC que la desarrolla parcialmente.

En este sentido, la lectura del precepto del artículo 165 Ley 13/1996 ofrece pocas dudas sobre este tema. En efecto, dicho precepto establece un mandato que, en lo que concierne a su aplicación en Canarias o en relación con Canarias, importa una medida económica que, por su naturaleza y finalidad, entronca perfectamente con el REF del archipiélago en su vertiente económica o no fiscal, conectándose sin esfuerzo con el origen y justificación de las medidas ordenadas y contenidas en aquel o, si se prefiere, en las normas que lo conforman y lo generan como sistema normativo diferenciado y diferenciable de carácter económica y fiscalmente especial.

Pero es que, a mayor abundamiento, sucede que la Ley 19/1994, del REF, es un acto legislativo que, de conformidad con el reconocimiento constitucional de la existencia de aquel y, con base en él, con las determinaciones de sus principios

básicos y definatorios del artículo 46.1 EAC, aprueba la normativa de dicho REF en la forma expuesta en el párrafo anterior, teniendo por ello un carácter específico e institucional, con lo que ello supone y comporta, que se añade al expreso elemento garantista igualmente previsto en las normas citadas de la Constitución y del Estatuto.

Y dicha Ley dispone en su artículo 6 una regulación sobre el concreto asunto que trae causa, subvenciones al transporte aéreo y autorización al Gobierno estatal para que actúe al respecto, dentro de cierto marco y con respeto de cierta condición, en relación todo ello con Canarias, que tampoco es difícil entender que ha sido modificada. Tanto en cuanto que el artículo 165 Ley 13/1996 no prevé la intervención al respecto del Gobierno canario, que debe ser oído por el estatal antes de que éste ejerza su autorización legal para actuar en la materia, según previene el artículo 6.2 Ley 19/1994, como en cuanto que, además de introducir ciertos límites a las subvenciones del transporte aéreo con Canarias no contemplados en la Ley 19/1994, afectándose así a la aplicación de la norma al efecto establecida en ella, con idéntico efecto que el anterior elimina la condición, limitativa de la posible actuación sobre este tema del Gobierno estatal, señalada en el mencionado artículo 6.2 Ley 19/1994.

2. Consecuentemente, cabe sostener que el establecimiento "*per se*" de una ordenación como la prevista en el artículo 165 Ley 13/1996, o en el propio artículo 6 Ley 19/1994, como efectivamente es claro que entendió el legislador competente para dictarla, el estatal, y asumió correctamente en su momento el Parlamento canario, supone una medida que se acomoda e incorpora al REF, al implicar un instrumento económico que específicamente interesa, y se justifica que ello sea así como el propio REF o sus diversas medidas económicas, al archipiélago canario; razón por la que, por demás, se incluyen en su regulación por normas del REF la intervención del Gobierno autonómico o la condición limitadora antedicha. Por tanto, su previsión legal, cual ocurrió con la comentada contenida en la vigente Ley 19/1994, debiera ser informada por la Cámara representativa de la CAC.

Lógicamente, si esto es así, cuanto más ha de ser sometido a la consideración de la indicada Cámara el precepto del artículo 165 Ley 13/1996 que, como se ha visto, modifica la norma del artículo 6.2 Ley 19/1994. Esto es, es evidente que el legislador estatal tuvo que entender que su aprobación generaría la modificación del REF tanto sustancial o material como formal, ya que constituye una reforma, si bien no expresa

y por ello cuestionable, de su normativa reguladora y, por ende, de la Ley que la aprobó.

Por eso, antes de aprobarse aquella por el acto legislativo correspondiente y en su versión definitiva, cuyo eventual cambio posterior por el Parlamento estatal exigiría la solicitud de nuevo informe autonómico, debió recabar la opinión al respecto del Parlamento de la CAC; que, se recuerda, ha de ser adoptada por cierta mayoría cualificada para que, siendo positiva en relación con la reforma proyectada, no obstaculice su aprobación final. Solicitud que, en efecto, no tuvo lugar en absoluto y en ningún momento del procedimiento parlamentario de producción del acto legislativo en cuestión.

3. Finalmente, procede recordar ahora lo apuntado en el Punto precedente sobre el carácter institucional cuando menos material de la Ley del REF, partiéndose del correcto entendimiento de éste como un sistema normativo especial y diferente que pudiera calificarse de "institución" desde esta perspectiva normativa y también en relación con el conjunto de medidas económicas y fiscales que crean y ordenan sus normas. Unas y otras concebidas y aprehendidas unificadamente como tal institución por el legislador que establece y por la comunidad a la que se dirigen dichos sistema normativo y conjunto de medidas, producidos y determinados en función de ciertos principios, justificación, características, efectos y fines propios y decisivos, así como de una garantía constitucionalmente prevista y estatutariamente desarrollada sobre su existencia y eventual reforma que se fundamenta en esta circunstancia formal, y que sólo puede entenderse debidamente en conexión con ella.

Pues bien, siendo por el motivo antedicho institucional la Ley del REF, regulado éste fundamental y básicamente mediante un específico y concreto acto legislativo como instrumento normativo que lo establece, es decir, que aprueba las normas que en cada momento lo determinan, conforman y dan vida jurídica, es claro que, congruentemente con ello, la modificación formal del REF debiera hacerse expresamente y a través de la reforma de su vigente normativa y, por consiguiente, de su Ley reguladora como pertinente y hasta necesario medio de funcionamiento adecuado de su garantía constitucional.

Y ello, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 46.4 EAC. Precepto éste que no debe olvidarse que ha de conectarse asimismo con la disposición adicional tercera,

CE y que, completando acertada y eficientemente la normativa garantista del REF, evita que éste sea reformado sin intervención de la CAC por la aprobación de proyectos legislativos de orden financiero y tributario no dirigidos a modificar el REF, o su Ley, pero que producen un cambio en él en relación con sus efectos o con la aplicación de sus figuras fiscales o sus principios definitorios.

4. En última instancia, es incuestionable que los defectos, formales o técnicos, de desajuste constitucional cuya existencia razonadamente se ha expuesto hasta aquí, no desaparecen, ni pueden constitucionalmente desaparecer, a través de una actuación, por demás de dudoso carácter reglamentario, del Gobierno estatal en ejercicio de la autorización prevista al efecto en el cuestionado art. 165 Ley 13/1996, como en concreto suponen las disposiciones del Real Decreto 154/1997, de 21 de febrero, sobre subvenciones al transporte aéreo para residentes en Canarias, por el que se corrigen las contempladas inicialmente en el precepto legal citada, pese a ser oído al respecto el Gobierno de Canarias y por mucho que con ello se pretenda acercar el tema a lo ordenado por el art. 6 de la Ley del REF.

En primer lugar, porque, aparte de no quedar sin efecto evidentemente el precepto del artículo 165 Ley 13/1996 con el ejercicio gubernativo de la autorización limitada de actuación que contempla, cabiendo otro posterior en el que no se oiga al Gobierno autónomo o en distinto sentido o medida y pudiendo resurgir así la inadecuación de la disposición que se estableciese respecto a la Ley del REF, es indudable que el problema formal que se ha detectado nada tiene que ver con tal circunstancia, siendo desde luego inconstitucional el precepto legal aludido cualquiera que fuese la actuación en este asunto del Gobierno del Estado.

Y, en todo caso, es obvio que eventual ilegalidad del Decreto estatal, que quizá pueda existir en este Real Decreto 254/1997, no puede subsanar la inconstitucionalidad del precepto legal que permite o fundamenta su existencia, siquiera sea porque tal Decreto, por amplia que fuese la habilitación gubernativa legalmente prevenida en la materia, no puede derogar la norma legal autorizadora de la actuación gubernativa al respecto que, por demás, no es absoluta ni ilimitada.

Cabe añadir, a meros fines del conocimiento de quien corresponda, que las cuantías de las subvenciones ordenadas en el Real Decreto de referencia, además de no ajustarse a los límites señalados en la propia Ley 13/1996, pudieran no adecuarse tampoco, plena o pertinentemente, a las determinaciones sobre el particular

establecidas en el art. 6.1 de la Ley del REF, pues establece unos nuevos límites de aquéllas que, con un eventual incremento de las tarifas del servicio regular de transporte aéreo de viajeros, vulneraría el porcentaje del 33% establecido en el aludido art. 6.1 de la Ley del REF, debiéndose recordar que el apartado 2 de este precepto ordena que la modificación de las referidas cuantías no puede *en ningún caso suponer una disminución de la ayuda prestada o un deterioro en la calidad del servicio*.

CONCLUSIÓN

De acuerdo con lo razonado en el Fundamento II, la Ley 13/1996, en relación con la norma de su artículo 165 en cuanto pretende ser de aplicación en Canarias, es susceptible de ser recurrida ante el TC. Así, suponiendo la modificación material y formal del REF al reformar, por demás de modo en sí mismo cuestionable, la Ley 19/1994 que lo ordena en su artículo 6, ha sido establecida con vulneración de la Disposición Adicional Tercera CE y, en conexión con ella, del artículo 46.3 EAC porque no ha sido sometida respecto al precepto antes indicado al informe previo del Parlamento autonómico.