



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 3 3 / 2 0 0 4

(Pleno)

La Laguna, a 30 de marzo de 2004.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias en relación con el *recurso de inconstitucionalidad contra el art. 13.2 de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social (EXP. 66/2004 RI)*\*.

## F U N D A M E N T O S

### I

Se evacua el presente Dictamen cumplimentando la solicitud del Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias efectuada en su comunicación de 25 de marzo de 2004, de conformidad con lo dispuesto en el art. 11.1.C.a) de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, concretándose la consulta a la Propuesta del G.P. Socialista Canario, de interposición de Recurso de Inconstitucionalidad contra el art. de referencia, en virtud de lo acordado por la Mesa del Parlamento, en reunión celebrada el mismo día, en los términos de la certificación acompañada al efecto.

El Dictamen preceptivo se ha recabado con carácter de urgencia, significándose en cuanto al plazo de emisión que está convocada la sesión del Pleno para tratar dicho asunto el día 30 de marzo de 2004, a las 16,00 horas.

Atendiendo a las circunstancias de perentoriedad invocadas expresamos nuestro parecer con la urgencia requerida, tomando en consideración los antecedentes de la documentación acompañada al escrito de solicitud del Dictamen y la complementaria recibida el día 26 de marzo último, a petición de este Consejo.

---

\* **PONENTE:** Sr. Reyes Reyes.

\* **VOTO PARTICULAR:** Sres. Bosch Benítez y Fajardo Spínola.

## II

Para el Grupo Parlamentario proponente de la interposición del recurso de inconstitucionalidad contra el citado precepto, el motivo que fundamenta y esgrime consiste en que no se ha recabado del Parlamento de Canarias el preceptivo informe que para la modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias está previsto por la Disposición Adicional Tercera de la Constitución y por el art. 46 del Estatuto de Autonomía de Canarias.

Dicho Grupo insiste en igual pretensión a la que planteó, con anterioridad al proponer a la Mesa del Parlamento la interposición del mismo recurso de inconstitucionalidad contra la Disposición Transitoria Octava de la Ley 62/2003, que fue objeto de consulta y del Dictamen de este Consejo nº 22/2004, emitido con fecha 15 de marzo de 2004.

La razón de que se recabe nuestro parecer en esta segunda ocasión se centra en la argumentación de diferenciar la existencia de un informe negativo de la Cámara a la iniciativa de reforma de la Ley en cuestión, mediante la introducción de la expresada Disposición Transitoria Octava, en virtud de la enmienda presentada al efecto en el Senado; informe que no hubo oportunidad de emitir, al no recabarse por el Congreso al Parlamento de Canarias, con ocasión de la modificación de los apartados 4 y 5 del art. 27 de la referida Ley 19/1994, de 6 de julio, al presentarse la correspondiente enmienda que planteaba dicha modificación.

## III

No debe desconocerse que la garantía que la Disposición Adicional Tercera de la Constitución contiene y que el art. 46.3 del Estatuto de Autonomía de Canarias perfila, para acometer cualquier iniciativa legislativa de modificación del Régimen Económico-Fiscal de Canarias, ha de actuarse cumpliendo escrupulosamente la exigencia de consulta y de informe previo del Parlamento de Canarias.

Dicha garantía tiene como finalidad la pervivencia del REF y la consecución de los fines primordiales que justifica dicho sistema normativo especial. Ha de actuarse por el Parlamento de Canarias en beneficio de los intereses de la Comunidad Autónoma de Canarias y no en su perjuicio, pues ese es el fin último de la garantía establecida, que ampara al REF.

El afectado u obligado es el legislador estatal, titular del REF y de la competencia para regularlo, debiendo pedir informe cada vez que lo pretenda alterar (el Gobierno, el Congreso o el Senado), en tiempo hábil para que se emita y tenga efectos.

Por eso, el Parlamento de Canarias también está obligado no sólo a informar cuando se le pida, sino también cuando tenga la oportunidad de hacerlo, especialmente si se le remite el texto normativo que pretende reformar el REF de algún modo y, más aun, si conoce en efecto la propuesta reformadora e incluso ha debatido sobre ella.

Por demás, tampoco debería informar desfavorablemente, obstando la actuación del legislador competente o perjudicándola en alguna forma, cuando la reforma propuesta se ajusta a la finalidad esencial que pretende el REF y es favorable a su actuación y, por ende, fines, beneficiando a los sujetos afectados.

En fin, no sería una actuación coherente con todo ello que, incluso no informándose debidamente la propuesta, por error del legislador estatal o del autonómico, la norma aprobada fuera adecuada formal y materialmente con la ordenación del REF y el contenido de éste pero fuese recurrida, perjudicándose el funcionamiento del mismo y, por tanto, la solución de necesidades que es su justificación, lesionando intereses autonómicos, locales y ciudadanos, directa o indirectamente, pudiéndose defender el "fuero" de otra manera y mecanismos sin renunciar a él.

## IV

En el supuesto examinado, la normación propuesta y aprobada no es considerada positiva, en principio, en relación con la enmienda del Congreso, pero sí lo es, definitivamente, con la enmienda aceptada por el Senado. En todo caso, el Parlamento canario conoció todos los textos del Proyecto de Ley al respecto, especialmente el último, al serle remitido por el Senado y debatir sobre él.

El Parlamento de Canarias, no sólo tuvo la oportunidad de pronunciarse sobre el Proyecto legislativo final en tiempo hábil y a los efectos legales, estatutarios y constitucional pertinentes, tanto sobre la Disposición Transitoria Octava de la Ley 62/2003, entonces en tramitación, como sobre la previa modificación del art. 27.4 de

la Ley 19/1994 de la que trae causa, como resulta de los términos del informe negativo emitido.

Valen por tanto ahora los razonamientos expuestos en nuestro Dictamen 22/2004, al que expresamente nos remitimos.

Por lo demás, la diferencia de matiz que supone la presente situación respecto de la que este Organismo se ha pronunciado recientemente, con el correspondiente Dictamen, no afecta al hecho de que el Parlamento haya emitido Informe sobre la regulación proyectada, en su conjunto, aunque fuere negativo.

## CONCLUSIÓN

No se considera susceptible de recurrir al TC el art. 13.Dos de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, por las razones expresadas en los precedentes fundamentos de este Dictamen.

**VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL EXCMO. SR. CONSEJERO DON ÓSCAR BOSCH BENÍTEZ AL DICTAMEN 33/2004, DEL PLENO (EXP. 66/2004 RI) Y AL QUE SE ADHIERE EL EXCMO. SR. CONSEJERO D. LUIS FAJARDO SPÍNOLA.**

Disentimos del criterio de nuestros compañeros con arreglo a los razonamientos que exponemos a continuación:

### I

1. La pretendida inconstitucionalidad del Art. 13.Dos citado se fundamenta en que no se ha recabado del Parlamento autonómico el preceptivo informe que para la modificación del Régimen Económico Fiscal de Canarias (REF) prevé la Disposición Adicional Tercera de la Constitución y el art. 46 del Estatuto de Autonomía de Canarias (EAC).

La Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social altera en su articulado (arts. 12 y 13) diversos preceptos de las Leyes 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del REF y 19/1994, de 6 de julio, de modificación del REF (LMREF). Su Disposición Transitoria Octava, regula, además, la materialización de la reserva para inversiones de Canarias en la suscripción de deuda pública (conviene advertir que sobre la posible interposición de

un recurso de inconstitucionalidad contra la misma ya se pronunció recientemente este Consejo en su Dictamen 22/2004, de fecha 15 de marzo).

2. De acuerdo con el texto de la propuesta presentada por el GPSC, el Pleno del Parlamento de Canarias, en su reunión de fecha 8 de noviembre de 2003, emitió un informe favorable respecto de las modificaciones previstas en el Proyecto de Ley de Medidas Fiscales y Administrativas de Orden Social, remitidas por la Presidencia del Congreso de los Diputados, referidas, entre otras, a diversas mejoras técnicas y aclaraciones en la regulación de los incentivos de inversión establecidos en la Ley 19/1994, de 6 de julio, de Régimen Económico y Fiscal de Canarias.

Con posterioridad, el Pleno del Parlamento de Canarias, en sesión celebrada el 17 de diciembre de 2003, y al ser de nuevo requerido para informar sobre el texto resultante del Dictamen de Comisión del Senado, con las correspondientes enmiendas, entre las que estuvo la relativa a la Disposición Transitoria Octava de la vigente Ley 62/2003, sobre la materialización de la reserva para inversiones en Canarias (RIC), informó negativamente respecto del citado Proyecto de Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, toda vez que durante la tramitación del texto en el Congreso de los Diputados se introdujeron -por el que hoy es el Art. 13.Dos de la Ley 62/2003- diversas modificaciones sustanciales que afectan al art. 27, apartados 4 y 5 de la Ley 19/1994, sin que la Cámara autonómica emitiera el preceptivo informe.

Por lo tanto, a juicio del GPSC, el contenido del repetido Art. 13.Dos de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, cuyo contenido implicaba una modificación del art. 27 de la Ley 19/1994, al no haberse solicitado el preceptivo informe con arreglo a lo previsto en el art. 46 EAC, supone una nítida y evidente conculcación de la Constitución Española y del Estatuto de Autonomía de Canarias.

## II

1. Lo primero que habría que plantear es si el contenido del Art. 13.Dos de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social incide, modificándolo, en el Régimen Económico Fiscal. La respuesta afirmativa supone que el Parlamento de Canarias debió ser requerido para la emisión del informe, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 3 del art. 46 del Estatuto.

En su consecuencia, ha de determinarse si el citado precepto implica la introducción de cambios en el status jurídico actual del REF -es decir, en la normativa que lo regula-, con arreglo a lo mantenido por este Consejo en diversos Dictámenes (DCC 5/1986, 9/1990, 3/1993, 80/1996, 10/1997, 29/1997 y 26/1998).

2. En este sentido, la Ley 62/2003 incorpora en su Art. 13.Dos una expresa modificación, entre otras, de la Ley 19/1994, de 6 de julio, de Modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, consistente en dar una nueva redacción a los apartados 4 y 5 del art. 27. Como es bien sabido, este precepto regula la RIC, con todos sus elementos y funciones o especificaciones, incluyendo las precisiones definitorias que se consideran oportunas o precisas. En particular, permite la reducción en la base imponible del Impuesto de Sociedades de las cantidades que, con relación a los establecimientos situados en Canarias, destinen de sus beneficios a la reserva de inversiones, siempre que se materialice en alguna de las inversiones que se señalan en su apartado 4.

Justamente durante la tramitación del Proyecto de Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social en el Congreso de los Diputados se suprimió el apartado b) del mencionado art. 27.4 (dándole una nueva redacción), que permitía a los sujetos pasivos a que la norma se refiere la realización de inversiones en deuda pública en las condiciones que allí se señalaban.

Es claro, pues, que dicha modificación, que evidentemente puede ser establecida por el legislador competente, que es el del REF (y, por ello mismo, estatal), supuso un efectivo cambio material del REF y, además, de su Ley reguladora. Y lo supuso puesto que la RIC es un mecanismo o instrumento del REF de orden económico, integrado en éste y regulado por sus normas, por cuanto la ordenación de la RIC está contenida en la Ley del REF y aquella es parte de sus instrumentos conocidos. Ésta ha sido la voluntad del legislador competente al efecto y la misma se ajusta tanto a la definición y razón de ser del REF, institución cambiante para ajustarse a las necesidades que deben satisfacerse en cada momento (y que son en sí mismas variables por depender de circunstancias por definición modificables), como de los objetivos asimismo mudables que, por lo tanto, tienen tal Régimen y los instrumentos que para alcanzarlos lo integran en cada caso u ocasión. Por otra parte, tampoco podemos pasar por alto que estamos en presencia de un mecanismo que, aunque sólo está indirectamente relacionado con el principio de libertad comercial o los del art. 45.2 EAC, es entendido como fundamental para sus

beneficiarios al objeto de dinamizar la economía regional y, en definitiva, para procurar el logro de los fines del REF, especialmente en cuanto se conecta con la emisión de Deuda Pública autonómica por razones obvias.

En otras palabras, la modificación del texto del Proyecto de Ley operada en la Cámara Baja tuvo como objeto -y en sentido negativo- la RIC, esto es, una de sus figuras o instrumentos, y, más singularmente, la materialización de las correspondientes dotaciones, alterando mediante una determinada manera (limitando las posibilidades al respecto a través de la eliminación de la suscripción de títulos, valores o anotaciones en cuenta de deuda pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, por los sujetos pasivos a los que alude). Y por eso, constitucional y estatutariamente el Parlamento canario no sólo debió ser oído al respecto, sino que debió requerírsele directamente para que se pronunciara en la forma prevenida en el art. 46.3 EAC.

En definitiva, por los motivos que acabamos de exponer no puede negarse que el legislador estatal, antes de aprobar la norma proyectada a su paso por el Congreso de los Diputados, debió remitirla al Parlamento canario para que éste emitiera informe sobre ella, debiéndose recordar que la ausencia de éste, o de su solicitud al menos, supone un vicio esencial del procedimiento de elaboración de la Ley 62/2003 que genera su inconstitucionalidad en lo que concierne a su Art. 13.Dos. Y, es obvio, cabe interponer entonces recurso de inconstitucionalidad contra dicha disposición en este extremo y por tal motivo, justificándose en la violación de la Disposición Adicional Tercera de la Constitución, directamente y en relación con el art. 46 EAC.

3. Es cierto que podría argüirse en contra de lo anteriormente expuesto que la intervención del Parlamento canario ha de tener lugar en función de que la norma proyectada sea o no ajustada a los principios del REF y adecuada o no a su definición y razón de ser, no cabiendo desde esta perspectiva que la Cámara actúe con arbitrariedad o irrazonablemente en este tema como actuante de la garantía del REF y, por tanto, de sus objetivos y fines, no sólo en interés de sus beneficiarios, sino con respeto al legislador constitucionalmente habilitado para actuar. Decimos esto porque, como aquí sucede, con la introducción de la Disposición Transitoria Octava de la Ley 62/2003, las Cortes Generales han reintroducido una pieza de un instrumento regulado en el REF, que formaba parte del mismo, y que, como

indicamos con anterioridad, fue incorrectamente suprimido por el Art. 13.Dos objeto ahora de nuestra atención.

Pero no menos verdad es, sin embargo, que en el caso que nos ocupa se produjo un Acto legislativo estatal (el Art. 13.Dos de la citada Ley) que, sin el debido Informe del Parlamento autonómico, aprobó tal modificación. Esta actuación supuso la reforma de la Ley antes citada y, por ello, del REF, limitando o reduciendo su funcionamiento. Y con independencia de la incorporación posterior al Proyecto de Ley (en el Dictamen de la Comisión del Senado, como se dijo) de la susodicha Disposición Transitoria Octava, lo que resulta evidente es que no puede dejarse el ejercicio de la garantía del REF en manos del legislador estatal, que es el Poder normativo que puede actuar. Semejante actuación supondría admitir que son las Cortes Generales quienes discrecionalmente pueden decidir cuándo y cómo debe actuarse la garantía y por consiguiente quienes han de recabar, no menos arbitrariamente, Informe del Parlamento canario, que es la institución llamada a dotar de contenido a la garantía recogida en el art. 46.3 EAC.

4. También puede argumentarse, en directa relación con el planteamiento precedente, que carecería de sentido que el Parlamento impugnara la Ley estatal en este extremo ante el Tribunal Constitucional, toda vez que la resolución del recurso de inconstitucionalidad podría, de acogerlo, generar más perjuicios que beneficios para la operatividad del REF y, por lo tanto, para la consecución de sus fines, no favoreciendo los intereses de sus beneficiarios, públicos o privados, en orden a satisfacer las necesidades socioeconómicas del Archipiélago.

Este razonamiento sería en sí mismo atendible si el objeto del presente Dictamen fuera la legitimidad constitucional de la Disposición Transitoria Octava de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre (sobre la que versó el anterior Dictamen de este Consejo en el Expediente 5/2004 RI); y lo sería porque la aludida disposición transitoria viene a suponer una ampliación de las inversiones a las que puede aplicarse el beneficio fiscal regulado en el art. 27 de la Ley 19/1994. Pero es que no podemos olvidar que la Ley 62/2003, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social modificó el art. 27.4 LMREF en su apartado b), aboliendo la posibilidad que hasta entonces tenían los sujetos pasivos allí previstos de suscribir títulos, valores o anotaciones en cuenta de dicha deuda pública de la CAC, de las Corporaciones Locales o de sus empresas públicas y organismos autónomos de materialización de la dotaciones a la RIC. La Disposición Transitoria Octava de la Ley



62/2003 subsanó sólo en parte la supresión adoptada (incorrectamente, como hemos visto), habida cuenta de que, en realidad, antes que una norma de Derecho transitorio propiamente dicho, es más bien una norma con unos singulares límites temporales para su aplicación, de manera que podría encajar perfectamente como Derecho adicional de vigencia limitada o con aplicación en cierto plazo de tiempo (sólo resulta aplicable a los beneficios obtenidos hasta el 31 de diciembre de 2003). A este respecto, cabe señalar que, aun cuando es verdad que la materialización de la reserva de inversiones en deuda pública constituye una ayuda que finalizó el 31 de diciembre de 2003, de acuerdo con las disposiciones de los tratados de la Unión Europea, la temporalidad que se recuerda en la Disposición Transitoria Octava podía haber sido salvada mediante la oportuna notificación, por el Gobierno de la Nación, de su prórroga a las autoridades comunitarias, decisión que no se adoptó, tal y como se puso de relieve en el debate que tuvo lugar en el Pleno del Parlamento de Canarias, celebrado el 18 de diciembre de 2003 (prolongación que, por añadidura, habría justificado el régimen de vigencia indefinida que se contenía en el ya derogada redacción anterior del apartado b) del art. 27.4 LMREF, dicho sea de paso).

5. Es indiscutible, por último, que queda a la voluntad del Parlamento la decisión de interponer recurso de inconstitucionalidad contra una Ley que hubiera aprobado una reforma no informada del REF (como es el caso), incluso cuando el texto finalmente aprobado se ajusta, por vía de las disposiciones transitorias y en los términos que han quedado expuestos, a la presente conformación estatutaria y legal del REF. Puesto que en cualquier caso la Cámara autonómica debió conocer en tiempo hábil la reforma en cuestión en fase de proyecto, pudiendo haber tenido la oportunidad de pronunciarse sobre la correspondiente norma del Proyecto legislativo tramitado por el legislador estatal, que después se recogería en el Art. 13.Dos de la Ley 62/2003. Por lo tanto, aquél debió remitir tempestivamente al Parlamento autonómico dicho Proyecto con tal norma incorporada, de modo y manera que la Asamblea Legislativa canaria pudiera analizarla y, seguidamente, pronunciarse en un sentido u otro y con un carácter u otro, siempre motivadamente.

## CONCLUSIÓN

De acuerdo con lo razonado, consideramos que el Art. 13.Dos de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social es susceptible de ser recurrido ante el TC.

Este es nuestro voto particular por el que disentimos de la mayoría del Consejo, voto que firmamos y rubricamos en la misma fecha y lugar del Dictamen del que nos apartamos.