



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 4 5 / 2 0 1 3

(Pleno)

La Laguna, a 19 de febrero de 2013.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias en relación con la *Propuesta de Resolución del recurso de inconstitucionalidad propuesto mediante Proposición no de Ley de los Grupos Parlamentarios Nacionalista Canario (CC-PNC-CCN) y Socialista Canario, contra la Disposición Adicional Décimo tercera de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2013 (EXP. 31/2013 RI)\**.

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

### I

1. Se emite el presente Dictamen, a solicitud de la Presidencia del Parlamento de Canarias, en relación con la Proposición no de Ley (PNL) formulada por los Grupos Parlamentarios Nacionalista Canario y Socialista Canario sobre la procedencia (adecuación a Derecho) de la interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra la disposición adicional décima tercera de la Ley 17/2012, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2013.

La legitimación del Presidente del Parlamento para solicitar el Dictamen, la preceptividad de la solicitud y la competencia del Consejo Consultivo para emitirlo resultan de los artículos 11.1.C.a) y 12.1 de la Ley del Consejo Consultivo de Canarias.

El Dictamen ha sido recabado por el procedimiento de urgencia, en aplicación de lo previsto en el artículo 20.3 de la Ley de este Consejo. Sin embargo, en el escrito de solicitud no se justifica, como al respecto exige el citado precepto, tal urgencia en la emisión del Dictamen, acortándose a la mitad el plazo legalmente previsto como ordinario. Cabría entender que se debe al transcurso del plazo para la

---

\* **PONENTE:** Sr. Lazcano Acedo.

interposición del recurso, no habiéndose presentado, obviamente, al recabarse el Dictamen, sin perjuicio de que pueda efectuarse al tiempo de acordarse dicha interposición (art. 21 de la citada Ley). Pero tal acuerdo no se había producido en ese momento.

No obstante, por la razón antes expuesta y en orden a facilitar el cumplimiento de la finalidad del Dictamen, éste se emite en el plazo fijado por el solicitante.

2. Por lo que se refiere al objeto del Dictamen, no debería venir constituido, sin más, por la PNL presentada con la finalidad de que el Parlamento, por Acuerdo del Pleno, como órgano competente al efecto, recurra la disposición legislativa estatal de referencia.

En este sentido, no cabe duda que el planteamiento del recurso de inconstitucionalidad ha de ser acordado por el Pleno de la Cámara Legislativa, aprobando al efecto la referida PNL, presentada por dos grupos parlamentarios en esta ocasión, conformando la mayoría parlamentaria, por lo demás, entre ambos [arts. 13, f) EAC y 201 del Reglamento del Parlamento (RPC) en relación con los arts. 179 a 181 de éste], cabiendo, desde luego, presentarse enmiendas al texto, con debate ulterior al respecto y, por lo tanto, eventuales cambios en el texto inicialmente presentado y admitido a trámite por la Mesa.

En este orden de cosas, conocida la naturaleza de la función consultiva y su carácter previo, puede mantenerse que el objeto del Dictamen, a solicitar preceptivamente y, ha de entenderse antes de que se realice, la actuación a dictaminar [art. 11.1.c.a) LCCC] habría de ser el proyecto del correspondiente recurso, elaborado por los Servicios de la Cámara a resultas del Acuerdo plenario de interposición y, es claro, del texto acordado para motivarlo.

Sin embargo, la propia LCCC (art. 21) permite, como se dijo, adelantar el momento en que se puede solicitar el Dictamen y, en consecuencia, alterar ligeramente el anteriormente descrito objeto, pues cabe solicitarlo simultáneamente a adoptarse el Acuerdo de interposición.

Lo que no empece la posibilidad de recabar facultativamente la opinión de este Organismo sobre la constitucionalidad debatida, siguiendo los términos del precepto al efecto recogidos en su Ley (art. 14), pero con carácter abstracto y sin concreción sobre el recurso en una PNL o en cualquier otro documento parlamentario.

En todo caso, con posterioridad a la solicitud del Dictamen se ha acordado la interposición del recurso de inconstitucionalidad por el Pleno del Parlamento en

sesión celebrada los días 5 y 6 de febrero de 2013 en los propios términos de la PNL, tal como consta en la certificación remitida a este Consejo; lo que permite obviar en el presente supuesto los reparos señalados y que este Organismo realice su función consultiva pronunciándose sobre el fondo del asunto.

## II

1. La disposición adicional décimo tercera de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2013 (LPE) regula las subvenciones al transporte marítimo y aéreo para residentes en Canarias, Baleares, Ceuta y Melilla. En lo que al presente recurso de inconstitucionalidad interesa, los apartados dos y tres de la citada disposición establecen:

*“Dos. El porcentaje de bonificación aplicable en los billetes de transporte marítimo, con vigencia indefinida, para los trayectos directos, ya sean de ida o de ida y vuelta, entre las Comunidades Autónomas de Canarias y las Illes Balears y las Ciudades de Ceuta y Melilla, respectivamente, y el resto del territorio nacional será del 50 por ciento de la tarifa bonificable y en los viajes interinsulares será del 25 por ciento de dicha cuantía.*

*La Ministra de Fomento podrá fijar mediante Orden Ministerial las cuantías máximas bonificables por cada trayecto. La parte de la tarifa que supere dichas cuantías máximas no será objeto de bonificación. Cuanto la tarifa sea inferior a la cuantía máxima bonificable para el cálculo de la bonificación se aplicará a dicha tarifa la bonificación correspondiente.*

*Tres. El porcentaje de bonificación en las tarifas de los servicios regulares de transporte aéreo de pasajeros, entre las Comunidades Autónomas de Canarias e Illes Balears y las Ciudades de Ceuta y Melilla, respectivamente, y el resto del territorio nacional, así como en los viajes interinsulares será, con vigencia indefinida, del 50 por ciento de la tarifa bonificable por cada trayecto directo de ida o de ida y vuelta.*

*A estos efectos, se considera trayecto directo de ida aquel que se realiza desde el aeropuerto o helipuerto del punto de origen en los archipiélagos, Ceuta o Melilla, al de destino final, distinto del anterior, en el territorio nacional y viceversa, sin escalas intermedias o con escalas, siempre que estas no superen las 12 horas de duración, salvo aquellas que vinieran impuestas por las necesidades técnicas del servicio o por razones de fuerza mayor.*

*La Ministra de Fomento podrá fijar mediante Orden Ministerial cuantías máximas bonificables para el transporte aéreo distinguiendo entre los diferentes mercados afectados.*

*La parte de la tarifa que supere dichas cuantías máximas no será objeto de bonificación. Cuando la tarifa sea inferior a la cuantía máxima bonificable para el cálculo de la bonificación se aplicará a dicha tarifa la bonificación del 50 por ciento”.*

2. Según resulta de la Exposición de Motivos de la PNL de referencia y, consecuentemente, del Acuerdo del Pleno parlamentario, la disposición adicional décimo tercera LPE resulta lesiva para los intereses de los residentes en las islas en relación con las ayudas existentes para el desplazamiento de viajeros con origen y destino en Canarias. Esta disposición, se aduce, prevé que por Orden ministerial podrán establecerse cuantías máximas bonificables para el transporte aéreo, distinguiendo entre los diferentes mercados afectados, no aplicándose ayuda alguna a los importes que superen ese nivel considerado objetivo. Con ello, la norma supone una limitación evidente del derecho hasta ahora reconocido a favor de los residentes canarios, sustentado en el hecho objetivo de nuestro alejamiento y que se reconoce en los principios emanados de la Constitución española y en el Estatuto de Autonomía de Canarias. En consecuencia, esta regulación sería contraria al principio de continuidad territorial que se deduce de la regulación contenida en la Ley 19/1994, de 6 de julio, del Régimen Económico y Fiscal de Canarias (REF) y, más concretamente, de lo previsto en el artículo 6 de la misma.

La expuesta ordenación legal se ha ido complementando en diversas leyes de acompañamiento de los Presupuestos estatales, que han sido informadas por el Parlamento de Canarias, en ejercicio de su competencia de garantía del REF prevista en la Disposición Adicional Tercera de la Constitución (CE) y en el Estatuto de Autonomía de Canarias (art. 46). Sin embargo, la reiterada disposición adicional décima tercera de la LPE para el 2013 no fue informada, ni siquiera se sometió a audiencia de la Cámara.

El reproche de inconstitucionalidad contra tal disposición se fundamenta, pues, en la omisión del preceptivo trámite de informe previo a que se refiere la disposición adicional tercera CE y el artículo 46.3 del Estatuto de Autonomía de Canarias, a lo que se añade que tampoco se tramitó la audiencia a que se refiere el apartado 4 del referido precepto estatutario. En definitiva, se aduce que la citada norma supone una modificación del Régimen Económico-Fiscal (REF) de Canarias y la misma ha sido

aprobada con desconocimiento de lo dispuesto en los citados preceptos constitucional y estatutario, generándose así la inconstitucionalidad correspondiente por vulneración de la garantía formal del REF.

### III

1. Este Consejo ha tenido ocasión de pronunciarse en diversas ocasiones, al hilo de la jurisprudencia constitucional, sobre el alcance del concepto “modificación” que habilita la intervención preceptiva en materia de REF del Parlamento de Canarias por medio del informe al que se refiere el artículo 46.3 del Estatuto de Autonomía (Dictámenes 5/1986, 11/1987, 9/1990, 3/1993, 80/1996, 10/1997, 14/1998, 26/1998, 206/2011 y 523/2012, entre otros, y, específicamente, en materia de subvenciones al transporte de viajeros, en el Dictamen 29/1997).

Se ha mantenido reiterada y razonadamente que la protección constitucional del REF se contiene en la disposición adicional tercera de la Constitución y en el art. 46 del Estatuto de Autonomía, norma ésta que, según lo preceptuado por la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (LOTC), art. 28.1, se integra en el denominado “bloque de la constitucionalidad”, conformando lo que con toda propiedad podemos calificar de “garantía constitucional”. Una garantía cuyos efectos protectores son graduados en el sentido de dotar de un máximo de permanencia al “núcleo” de principios informadores del mencionado REF, en tanto que los aspectos “periféricos” del mismo son protegidos con una intensidad decreciente según que el cambio propuesto suponga una “modificación” o bien una simple “afectación” de aquél.

En efecto, una iniciativa de modificación de los principios fundamentales del REF canario, tal como se definen en el citado art. 46.1 del Estatuto comportaría necesariamente una reforma del Estatuto de Autonomía; y, si tal iniciativa supone la absoluta paridad de Canarias al régimen común de todo el Estado, habría de estar precedido, inevitablemente, de una reforma constitucional que suprimiera la disposición adicional tercera CE.

Si, por el contrario, de lo que se trata es de introducir cambios en el status jurídico actual del REF -caracterizado por una aplicación flexible de dichos principios, a los que siempre se ha considerado compatibles con normas que comportan atenuaciones de sus rígidas consecuencias-, es preceptivo recabar el previo informe del Parlamento de Canarias (art. 46.3 EAC).

Pues bien, constituye alteración o afectación del REF tanto la innovación de su propia legislación institucional, como cualquier otra previsión que incida en el parámetro REF, delimitado por la Constitución, el Estatuto de Autonomía y la misma legislación institucional. La modificación constitucionalmente relevante es tanto formal, ya se trate de efectuar una reforma directa de la legislación del REF, como indirecta, a través de otras normas de alcance general y no específicamente dirigida a producirla pero que alteran sus preceptos, como material, incidiendo en el funcionamiento del REF y sus institutos, elementos o previsiones, alterando la vigente dimensión operativa de los principios definitorios del REF y, por tanto, su contenido sustantivo.

Por tanto, desde la perspectiva de la garantía estatutaria del REF, la modificación formal, directa o indirecta, suponiendo reforma del status jurídico que resulta de la concreción práctica de los principios definitorios del REF - es decir, el complejo normativo que en cada momento histórico explicita la inteligencia que el legislador ha hecho de tales principios- encuentra acomodo formal en la previsión del art. 46.3 EAC.

Y, adicionalmente, desde una perspectiva sustantiva y como cierre de tal garantía estatutariamente ordenada, el apartado 4 del artículo citado contempla un último nivel de protección para aquellos casos en los que no se opera una modificación formal del REF, sino que se concreta en proyectos de legislación financiera y tributaria que afectan, en el sentido normativo de estos términos, al Régimen Económico y Fiscal, plasmándose en la preceptividad de la audiencia previa del Parlamento de Canarias.

2. Pues bien, en el supuesto que ahora nos ocupa, hemos de comenzar señalando que la inclusión de un sistema de bonificaciones al transporte en la ley reguladora del específico régimen económico fiscal de Canarias hace incuestionable su consideración como parte integrante del mismo, como así se destaca en la propia Exposición de Motivos de la citada Ley 19/1994, que considera como uno de los elementos fundamentales de aquel régimen las medidas sobre el transporte, que se regulan, junto con las telecomunicaciones, en su Título I. Se trata, pues, de una materia integrante del Régimen Económico Fiscal de Canarias, por lo que resulta plenamente de aplicación lo previsto en la disposición adicional tercera de la CE y el art. 46 del Estatuto de Autonomía.

El artículo 6 de la Ley regula precisamente las medidas relativas al transporte de personas. De conformidad con lo previsto en el apartado 1, a los ciudadanos

españoles y de los demás Estados miembros de la Unión Europea, residentes en las islas Canarias, se les aplicará una reducción en las tarifas de los servicios regulares del transporte de viajeros de la siguiente cuantía: a) el 33% para los trayectos directos entre el archipiélago canario y el resto del territorio nacional, b) el 10% para los trayectos interinsulares en el archipiélago canario.

No obstante, el apartado 2 de este mismo artículo 6 autoriza al Gobierno de la Nación, oído el Gobierno de Canarias, para que modifique la cuantía de las subvenciones establecidas en el apartado anterior o reemplace dicho régimen por otro sistema de compensación en función de la evolución del mercado de servicios de transporte aéreo, de forma que en ningún caso suponga una disminución de la ayuda prestada o deterioro en la calidad del servicio.

La autorización al Gobierno de la Nación que se prevé en este apartado para la modificación de las cuantías de las subvenciones se ha venido reproduciendo con posterioridad a la entrada en vigor de la ley 19/1994 en las sucesivas leyes estatales de presupuestos o de medidas fiscales, administrativas y del orden social, en relación con las cuales, como resulta del texto de la PNL, el Estado ha venido recabando el informe del Parlamento autonómico en el entendimiento, por consiguiente, de que tales ayudas forman parte integrante del REF y están, por ello, sometidas al trámite dispuesto en la disposición adicional tercera CE y 46.3 EAC.

Precisamente, esta circunstancia fue constatada ya por el Tribunal Constitucional (TC) en su Sentencia 67/2005, de 15 de marzo, en relación con un recurso de inconstitucionalidad interpuesto entonces por igual motivo por el Parlamento de Canarias contra el artículo 165 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social. La Sentencia declaró que el recurso había perdido su objeto debido al reconocimiento *de facto* por el Estado de la procedencia del informe cuya omisión denunció la Cámara autonómica con ocasión de la aprobación de las posteriores Leyes estatales en la materia, cumpliéndose este trámite en relación con las Leyes 66/1997, de 30 de diciembre, 50/1998, de 30 de diciembre, 55/1999, de 19 de diciembre, 14/2000, de 29 de diciembre, 24/2001, de 27 de diciembre y 62/2003, de 30 de diciembre. Por contra, no fue cumplimentado en relación con la disposición adicional 43 de la Ley 2/2004, de 27 de diciembre, justificándose la omisión por cuanto dicho precepto no introdujo alteración alguna en el régimen de subvenciones al transporte de viajeros.

Cabe observar, no obstante, que la alegación de la PNL de que la solicitud de informe se ha repetido en casos previos similares no viene acompañada de datos que lo concreten respecto a sucesivas Leyes presupuestarias estatales (Leyes 30/2005, 42/2006, 51/2007, 27/008, 26/2009, 39/2010 y 2/2012).

Sin embargo, en todas las Leyes citadas anteriormente, incluidas o no en la referencia realizada en la Sentencia 67/2005, junto a la autorización al Gobierno estatal para proceder a la modificación de las cuantías de las subvenciones se ha recogido expresamente el mandato de que, en todo caso, para la Comunidad Autónoma de Canarias habrá de estarse a lo regulado en el artículo 6 de la Ley 19/1994. Lo que supone reconocer que este precepto es el parámetro legal de referencia en la materia que nos ocupa, a cuyas exigencias y limitaciones han de acomodarse las posibles modificaciones.

3. Consecuentemente con lo expuesto hasta aquí, es determinante al fin que nos ocupa dilucidar si la disposición cuestionada supone la modificación material del REF, con concreta incidencia en la ordenación de las subvenciones al transporte de viajeros, en cuanto es el supuesto de hecho sobre el que descansa la intervención previa del Parlamento de Canarias. Y, además, mediante la solicitud de informe, en aplicación del art. 46.3 EAC al suponer una modificación formal de la normativa del REF, aunque se efectúe indirectamente a través de otra Ley; operación que este Organismo también ha cuestionado al entender que la Ley del REF tiene carácter institucional, aunque tal argumento no haya sido reconocido por el TC.

Como ya se señaló en nuestro Dictamen 29/1997 en relación con el artículo 165 de la Ley 13/1996, siendo la observación igualmente aplicable a la presente disposición, la norma estatal 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 en su vertiente económica o no fiscal, conectándose sin esfuerzo con el origen y justificación de las medidas ordenadas y contenidas en aquél y, por tanto, en las normas que lo conforman y lo generan como sistema normativo, diferenciado y diferenciable, de carácter económico y fiscalmente especial.

La simple lectura de la disposición permite sostener que, en efecto, su contenido altera el régimen de subvenciones al transporte de ciudadanos residentes en las islas Canarias previsto en el artículo 6 de la Ley del REF, pues, en la nueva regulación, la bonificación no se aplica sobre la tarifa real del servicio, sino sobre una determinada cuantía (“tarifa bonificable”) que se establecerá mediante Orden ministerial y que



puede, por consiguiente, ser inferior al precio del billete. Ello, a su vez, supone que se elimina la garantía prevista para el transporte aéreo en el apartado 2 del citado artículo 6, que impide la disminución de la ayuda prestada que determina el apartado 1 de este mismo precepto. La norma suprime también la intervención del Gobierno autonómico prevista en este mismo apartado 2, que precisamente se justifica por tratarse de una norma integrante del REF.

La Ley de Presupuestos para 2013 produce la modificación del REF tanto formal, como sustantivamente, constituyendo en realidad una reforma, si bien no directa o con esa expresa pretensión, de su normativa reguladora. Debíó requerirse, en consecuencia, el informe del Parlamento autonómico en virtud de lo previsto en el artículo 46.3 del Estatuto de Autonomía y cuya omisión, como ha reiterado el Tribunal Constitucional, genera la inconstitucionalidad de la norma (SSTC 35/1984, 16/2003, 137/2003, 108/2004, 109/2004).

Como se señala en la PNL primero y en el Acuerdo del Pleno después, la regulación de la disposición a impugnar genera un evidente cambio sustantivo de la normativa de aplicación en este asunto recogida en la Ley del REF y, por tanto, debíó darse audiencia previa, como mínimo, al Parlamento autonómico; independientemente de que éste, consecuentemente, emitiera su opinión en forma de informe al entender alterado materialmente el REF.

4. Por otra parte, este Consejo, tanto en el mencionado Dictamen 298/1998, como en ulteriores Dictámenes, particularmente en el 523/2012, ha sostenido la inconstitucionalidad de los correspondientes preceptos entonces cuestionados de las correspondientes Leyes estatales fundamentada en la vulneración de los principios de seguridad jurídica, legalidad e interdicción de la arbitrariedad garantizados por el art. 9.3 CE. Así, en caso de aducirse que no se están modificando las normas del REF, singularmente la de su art. 6, por más que ello no sea pertinente desde una perspectiva sustantiva, lo cierto es que, no alterándose formalmente esta norma, sin embargo se produce su inaplicación efectiva. Desde luego, esta disposición supone, como acaba de señalarse, la alteración cuando menos material de la concreta norma integrante del REF que regula las subvenciones al transporte de pasajeros.

Del mismo modo, se reitera ahora que la Ley de Presupuestos Generales del Estado determina los objetivos fijados por el Gobierno para el sector público estatal, dentro del escenario presupuestario previsto a tal fin, sin perjuicio de que la función de dirección de la política económica se plasme no sólo en leyes presupuestarias sino

también en otras de contenido también económico o tributario, cual podría ser la Ley de modificación del REF o la Ley 20/1991, de 7 de junio, de Modificación de los Aspectos Fiscales del Régimen Económico-Fiscal de Canarias, entre otras. Y es improcedente usar la Ley de Presupuestos Generales del Estado para reformar sustancialmente aspectos singulares del Ordenamiento Jurídico público.

En este sentido, el límite material a su contenido está fijado por el Texto constitucional. Concretamente, el art. 134.2 CE dispone que su contenido ha de referirse a la relación ingresos-gastos públicos, con diferenciación de efectos jurídicos para unos y otros. En este sentido, el art. 134.1 CE ordena que corresponden al Gobierno y a las Cortes Generales, respectivamente, la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y su examen, enmienda y aprobación, pero sin duda dichos órganos constitucionales están vinculados por los mandatos recogidos en las leyes reguladoras del REF en cuanto disposiciones por ellos instadas y aprobadas.

A este respecto, hemos señalado en los Dictámenes citados anteriormente que son elementos clásicos de la seguridad jurídica la confianza en el Derecho, su conocimiento y comprensión y la previsión de las consecuencias derivadas de la aplicación de las normas jurídicas; es decir, la certeza del Derecho. Por ello, la aplicación de forma distinta de la norma aplicable, su desconocimiento o la generación de contradicción normativa respecto a ella comporta una vulneración del principio de seguridad jurídica consagrado en el art. 9.3 CE, así como el de interdicción de la arbitrariedad garantizado en el mismo precepto.

## C O N C L U S I Ó N

Por las razones jurídicas expuestas en el Fundamento III, se considera que concurren motivos fundados de inconstitucionalidad de la disposición adicional décima tercera de la Ley 17/2012, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2013.