



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 3 9 4 / 2 0 2 1

(Pleno)

San Cristóbal de La Laguna, a 26 de julio de 2021.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias en relación con la *consulta parlamentaria relativa a sendas cuestiones suscitadas a resultas de la modificación de que ha sido objeto la Ley 19/1994, de 6 de julio, de Modificación del régimen económico y fiscal de Canarias (por la que se da nueva redacción a su disposición adicional decimocuarta), con motivo de la aprobación de la Ley 11/2021, de 9 de julio, de medidas de prevención y lucha contra el fraude fiscal, de transposición de la Directiva (UE) 2016/1164, del Consejo, de 12 de julio de 2016, por la que se establecen normas contra las prácticas de elusión fiscal que inciden directamente en el funcionamiento del mercado interior, de modificación de diversas normas tributarias y en materia de regulación del juego (disposición final primera.4); así como del Real Decreto-ley 12/2021, de 24 de junio, por el que se adoptan medidas urgentes en el ámbito de la fiscalidad energética y en materia de generación de energía, y sobre gestión del canon de regulación y de la tarifa de utilización del agua (disposición final tercera) (EXP. 392/2021 CP)*.*

F U N D A M E N T O S

I

Solicitud, justificación y contenido de la consulta parlamentaria.

1. Mediante escrito de fecha de 14 de julio de 2021, con entrada en este Consejo Consultivo al día siguiente, el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias solicita dictamen con carácter facultativo, al amparo de los arts. 14 y 20.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC), y 114 del Reglamento del Parlamento de Canarias (RPC) sobre sendas cuestiones atinentes a la emisión del preceptivo informe que ha de evacuar el Parlamento de Canarias en

* Ponente: Sr. Suay Rincón.

relación con aquellas iniciativas legislativas que impliquen una modificación del régimen económico y fiscal (REF) de Canarias.

La consulta parlamentaria se suscita en torno a dos extremos:

Por un lado, en relación con el novedoso mecanismo de refuerzo del Régimen Económico y Fiscal (REF) de Canarias que, en desarrollo de la garantía prevista en la disposición adicional (DA) tercera de la Constitución Española (CE), el art. 167 de Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias (EAC), ha establecido en su apartado segundo, se consulta acerca de si, en caso de resultar desfavorable el informe del Parlamento de Canarias que resulta preceptivo en relación con las iniciativas legislativas encaminadas a la modificaciones del REF, por contar dicho informe con el respaldo de la mayoría de las dos terceras partes de la Cámara, se incumplen las previsiones de dicho artículo, al no suspender la tramitación de la iniciativa legislativa hasta que se proceda conforme se señala en el citado precepto estatutario (art. 167.2 EAC).

Y, por otro lado, en el supuesto de que la modificación del REF se produjera a través de la aprobación de un Real Decreto-Ley por parte del Gobierno de la Nación, en relación con la obligatoriedad de solicitar informe al Parlamento de Canarias con anterioridad a la aprobación del Real Decreto-ley en el seno del Consejo de Ministros, si dicho informe ha de solicitarse con anterioridad a la aprobación del Real Decreto-ley.

El art. 20.3 LCCC permite que, cuando en la solicitud de dictamen se haga constar su urgencia, el plazo máximo para su despacho será de quince días, salvo que el Presidente del Gobierno o del Parlamento, en su caso, fijaran otro menor.

En el Acuerdo de la Mesa se fija como plazo para su emisión hasta el 26 de julio de 2021, aunque no se hace constar la urgencia, ni se motiva la reducción de plazos.

No obstante, ello no es óbice para que, como en ocasiones anteriores, de acuerdo con los principios de lealtad y cooperación institucional que presiden su actuación, por parte de este Consejo Consultivo se emita el dictamen solicitado dentro del plazo fijado.

2. El art. 14 LCCC permite a la Presidencia del Parlamento recabar, dando cuenta de ello previamente a la Mesa (según el art. 114 RPC), dictámenes facultativos en asuntos de especial relevancia, debiéndose expresar con claridad y precisión el objeto de la consulta, delimitando el alcance e incidencia de la materia o disposiciones afectadas y el ámbito concreto de pronunciamiento del Consejo.

En este caso, la solicitud de Dictamen resulta del Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Canarias adoptado con fecha 13 de julio de 2021, por el que, dada la especial relevancia que la cuestión reviste para los intereses de la Comunidad Autónoma, se acuerda que por la Presidencia se solicite dictamen facultativo a este Consejo Consultivo, justificándolo en lo reciente de la vigencia del novedoso mecanismo regulado por el art. 167, apartado segundo, EAC, al que antes se hizo referencia y, por lo tanto, debido a la ausencia de antecedentes en relación con su alcance y efectos; lo que aconseja recabar el parecer del Consejo Consultivo como supremo órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, en relación con la posición del Parlamento de Canarias como institución llamada a emitir su parecer favorable o desfavorable respecto de la modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias (REF) a través de una iniciativa estatal de modificación normativa.

La consulta, según el escrito de solicitud, se enmarca en una doble actuación estatal en normas con rango de ley:

- Por un lado, en la reciente aprobación por las Cortes Generales, el pasado 30 de junio, de la Ley 11/2021, de 9 de julio, de medidas de prevención y lucha contra el fraude fiscal, de transposición de la Directiva (UE) 2016/1164, del Consejo, de 12 de julio de 2016, por la que se establecen normas contra las prácticas de elusión fiscal que inciden directamente en el funcionamiento del mercado interior, de modificación de diversas normas tributarias y en materia de regulación del juego (BOE núm. 164, de 10 de julio), en la que se ha introducido, por el Congreso de los Diputados al ratificar las enmiendas del Senado, que habían incorporado al dictamen de la Comisión de Hacienda de la Cámara Alta -aprobado el día 17 de junio de 2021- una disposición final primera, de modificación de la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias.

Todo ello pese al expreso pronunciamiento unánime del Parlamento de Canarias contrario a dicha modificación, en relación con lo establecido en el apartado cuarto de la disposición final primera antes mencionada, manifestado en la sesión plenaria del día 28 de junio de 2021; acuerdo que fue notificado de forma inmediata, el mismo día 28 de junio, al Congreso de los Diputados y al Senado, habiendo sido recibido por dichas Cámaras el mismo día, esto es, en un momento procedimental en el que el correspondiente Proyecto de Ley aún no había sido objeto de votación final en el Congreso, que se produjo -sin variaciones respecto del texto informado por el Parlamento de Canarias- el siguiente 30 de junio.

Se hace notar que el traslado al Parlamento de Canarias para la emisión de su preceptivo informe se produjo en fecha 18 de junio de 2021; es decir, con escasísimo margen de tiempo para la realización del indicado trámite por dicha institución. Pese a ello, el informe se emitió con la mayor celeridad.

- Por otro lado, paralelamente, el Gobierno de la Nación ha aprobado recientemente el Real Decreto-ley 12/2021, de 24 de junio, por el que se adoptan medidas urgentes en el ámbito de la fiscalidad energética y en materia de generación de energía, y sobre gestión del canon de regulación y de la tarifa de utilización del agua, en el cual se incorpora una disposición final tercera, de modificación de la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, que guarda una redacción casi idéntica (salvo en lo relativo al ámbito de su aplicación temporal) con lo regulado por la ley anteriormente citada que en ese momento aún no había sido aprobada en el Congreso de los Diputados, sin que en dicha ocasión el Parlamento de Canarias haya sido consultado previamente a su aprobación por el Consejo de Ministros en el marco de lo dispuesto por el art. 167.1 del Estatuto de Autonomía de Canarias y la disposición adicional tercera de la Constitución.

En el momento en que se solicitó la evacuación de la presente consulta, dicho Real Decreto-ley ya había entrado en vigor, y estaba pendiente de convalidación o derogación por el Congreso de los Diputados en el plazo previsto por el apartado segundo del art. 86 de la Constitución Española (convalidación que, en todo caso, ya ha sido efectuada con fecha 21 de julio de 2021, aunque aún sigue pendiente de la consiguiente publicación oficial).

El mencionado Real Decreto-ley, en efecto, fue aprobado el 24 de junio de 2021, publicado el 25 de junio (BOE, núm. 151) y fue remitido por la Sra. Ministra de Hacienda, una vez adoptado el 24 de junio, al Sr. Consejero de Hacienda, Presupuestos y Asuntos Europeos, para informe del Parlamento de Canarias, quien lo devolvió a la Sra. Ministra, con comunicación a la Mesa del Parlamento, al no ser la consejería el conducto adecuado para solicitar el informe preceptivo al Parlamento de Canarias. La Mesa adoptó acuerdo el día 1 de julio de 2021, trasladando queja formal a la Sra. Ministra de Hacienda por infracción de lo dispuesto en la disposición adicional tercera de la Constitución Española y del art. 167.1 del EAC, al haberse aprobado una modificación del REF sin audiencia del Parlamento, es decir omitiendo el informe preceptivo, y sin que hasta la fecha se haya tenido respuesta de la indicada queja por parte de la Sra. Ministra.

3. La presente consulta parlamentaria de carácter facultativo se plantea en los siguientes términos:

1.- En el supuesto de que la modificación del REF se haya llevado a efecto a través de la tramitación de un proyecto o proposición de ley en las Cortes Generales, y una de las cámaras legislativas de estas se hubiera dirigido al Parlamento de Canarias días antes de la votación final, solicitando la emisión de informe en virtud de lo previsto por el apartado 1º del artículo 167 de la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias, y habiendo sido desfavorable el informe del Parlamento de Canarias apreciado así por mayoría de las dos terceras partes de sus miembros:

1.1.- Si, notificadas las Cámaras de las Cortes Generales sobre el informe desfavorable del Parlamento de Canarias en relación con iniciativas legislativas de modificación del REF, en los términos de la mayoría alcanzada según el art. 167.2 del EAC, se incumplen las previsiones de dicho artículo al no suspender la tramitación de la iniciativa legislativa hasta que se proceda conforme se señala en el citado precepto estatutario (Comisión Bilateral de Cooperación entre la Administración General del Estado y la de la Comunidad Autónoma).

2.- En el supuesto de que la modificación del REF se produjera a través de la aprobación de un Real Decreto-Ley por parte del Gobierno de la Nación:

2.1.- Si de acuerdo al bloque de la constitucionalidad el Gobierno de la Nación está obligado a solicitar informe al Parlamento de Canarias con anterioridad a la aprobación del Real Decreto-Ley en el seno del Consejo de Ministros con vistas a tener en cuenta, en su caso, el parecer manifestado por la cámara legislativa autonómica antes de la adopción por aquel del texto final.

II

La determinación del parámetro de adecuación: el marco normativo aplicable y la garantía constitucional y estatutaria establecida en defensa del REF.

1. Vistos los términos en los que se pronuncia el escrito de solicitud, el parámetro de adecuación para responder a la consulta realizada por la Mesa del Parlamento, por conducto de su Presidencia (que se circunscribe a cuestiones relacionadas con la modificación del REF) ha de ser el bloque de constitucionalidad, formado por la CE y el EAC, interpretados a la vista de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y de los pareceres anteriores de este Consejo Consultivo, aunque teniendo en cuenta que, como se advierte ya en el escrito de solicitud, el nuevo EAC ha introducido en su art. 167, en su apartado 2, un novedoso mecanismo en garantía del REF.

Conviene así empezar recordando, ante todo, que la CE, en su disposición adicional tercera, incorpora una cláusula del siguiente tenor:

La modificación del régimen económico y fiscal del archipiélago canario requerirá informe previo de la Comunidad Autónoma o, en su caso, del órgano provisional autonómico.

Por otra parte, el EAC establece:

Artículo 166. Principios básicos.

1. Canarias tiene un régimen económico y fiscal especial, propio de su acervo histórico constitucionalmente reconocido y justificado por sus hechos diferenciales.

2. El régimen económico y fiscal de Canarias se basa en la libertad comercial de importación y exportación, en la no aplicación de monopolios, en las franquicias fiscales estatales sobre el consumo, y en una política fiscal diferenciada y con una imposición indirecta singular, que se deriva del reconocimiento de las Islas Canarias como región ultraperiférica en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

3. Los recursos del Régimen Económico y Fiscal son adicionales a los contemplados en la política y normativa vigente en cada momento para la financiación de la Comunidad Autónoma de Canarias y de sus Entidades Locales. En los términos que determine la Ley Orgánica 8/1980, de Financiación de las Comunidades Autónomas y sus normas de desarrollo, estos recursos tributarios no se integrarán, ni computarán, en el Sistema de Financiación Autonómica para respetar el espacio fiscal propio canario y para que su desarrollo no penalice la autonomía financiera de la Comunidad Autónoma de Canarias.

4. La Comunidad Autónoma de Canarias tendrá facultades normativas y ejecutivas sobre su régimen especial económico y fiscal en los términos de la normativa estatal.

Artículo 167. Modificación.

1. El régimen económico-fiscal de Canarias sólo podrá ser modificado de acuerdo con lo establecido en la disposición adicional tercera de la Constitución, previo informe del Parlamento Canario que, para ser favorable, deberá ser aprobado por las dos terceras partes de sus miembros.

2. Si el Informe del Parlamento de Canarias fuera desfavorable, votado así por las dos terceras partes de la Cámara, se procederá según lo siguiente:

a) Se reunirá la Comisión Bilateral de Cooperación entre la Administración General del Estado y la de la Comunidad Autónoma de Canarias, pudiendo solicitar su convocatoria cualquiera de las dos Administraciones.

b) *En el seno de la mencionada Comisión Bilateral se adoptará un acuerdo sobre iniciación de negociaciones para resolver las discrepancias pudiendo instar, en su caso, la modificación de la propuesta de texto normativo.*

c) *El acuerdo de iniciación será puesto en conocimiento de las Cortes Generales. Si transcurridos dos meses desde el acuerdo de iniciación, no se hubiese alcanzado acuerdo sobre la propuesta de texto normativo, continuará el procedimiento y se trasladará al Gobierno estatal o a las Cortes Generales el expediente sustanciado ante la Comisión Bilateral.*

d) *El proyecto o proposición de ley continuará su tramitación incluyendo las modificaciones y propuestas, en su caso, o de acuerdo con los trámites ordinarios previstos en la normativa de aplicación.*

3. *El Parlamento de Canarias deberá ser oído en los proyectos de legislación financiera y tributaria que afecten al régimen económico y fiscal de Canarias.*

2. Para estar en grado de dar respuesta a la consulta realizada, hemos de detenernos en lo que es el REF, puesto que lo que se nos pregunta ante todo es por las consecuencias de un eventual desconocimiento del novedoso mecanismo contenido en el EAC cuando se procede a la modificación del REF, de ahí que la primera de las misiones que debemos acometer sea establecer los perfiles característicos de esta institución (REF) para poder verificar que, en efecto, tanto la Ley 11/2021, de 9 de julio, de medidas de prevención y lucha contra el fraude fiscal, de transposición de la Directiva (UE) 2016/1164, del Consejo, de 12 de julio de 2016, por la que se establecen normas contra las prácticas de elusión fiscal que inciden directamente en el funcionamiento del mercado interior, de modificación de diversas normas tributarias y en materia de regulación del juego, como el Real Decreto-ley 12/2021, de 24 de junio, por el que se adoptan medidas urgentes en el ámbito de la fiscalidad energética y en materia de generación de energía, y sobre gestión del canon de regulación y de la tarifa de utilización del agua, suponen su modificación y, en consecuencia, se ha de aplicar la disposición adicional tercera CE y el art. 167 EAC.

Este Consejo Consultivo, así, ha venido entendiendo el REF de la manera en que el Dictamen 443/2014, 2 de diciembre, acierta a sintetizar del modo que sigue:

“En la actualidad, el Régimen Económico y Fiscal de Canarias (REF) comprende un complejo jurídico-institucional de contenido heterogéneo en el que se entremezclan normas de la Unión Europea, del Estado y de la Comunidad Autónoma de Canarias, con proyección en las corporaciones locales canarias, es decir en los Cabildos y Ayuntamientos. El REF ha sido y

es una adaptación de la Hacienda del Estado en Canarias debido a las especiales circunstancias del archipiélago -insularidad, lejanía, escasez de recursos, entre otras- que dificultan su desarrollo económico y social. Su regulación básica son normas estatales, por lo que la competencia sobre dicha materia corresponde al Estado, sin perjuicio de las que corresponden a la Unión Europea de acuerdo con los Tratados o Derecho originario, por un lado, y las que corresponden a la Comunidad Autónoma de Canarias en el caso de cesión de las mismas, por otro.

En palabras del Tribunal Constitucional (TC), “un análisis histórico del régimen económico y fiscal permite afirmar que éste se ha caracterizado por un conjunto de medidas heterogéneas, de naturaleza económica y fiscal, de carácter evolutivo (STC 16/2003), que han ido adaptándose a las necesidades de cada momento, con el claro objetivo de impulsar el desarrollo económico y social del archipiélago” (STC 62/2003). En idénticos términos se pronuncia la STC 109/2004. El contenido del REF, además de los elementos esenciales que tradicionalmente lo componían -libertad comercial, no aplicación de monopolios y franquicias aduaneras y fiscales sobre el consumo- ha incorporado, tras la reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias de 1996, los principios y normas aplicables como consecuencia del reconocimiento de Canarias como región ultraperiférica de la Unión Europea, lo cual ha sido refrendado expresamente y recientemente por el Tribunal Constitucional al decir que «De acuerdo con el art. 46.1 EACan, Canarias goza de un régimen económico-fiscal especial “basado en la libertad comercial de importación y exportación, no aplicación de monopolios y en franquicias aduaneras y fiscales sobre el consumo”. Este régimen, según el apartado 2 del mismo precepto, “incorpora a su contenido los principios y normas aplicables como consecuencia del reconocimiento de Canarias como región ultraperiférica de la Unión Europea, con las modulaciones y derogaciones que permitan paliar las características estructurales permanentes que dificultan su desarrollo”» (STC 164/2013).

En el mismo sentido ya se había manifestado la STC 16/2003, en la que el criterio del Alto Tribunal apunta al carácter esencialmente evolutivo del REF respecto a la consideración de Canarias como Región Ultraperiférica (RUP) de la Unión Europea, cuyo contenido tiene, incluso, una proyección de futuro: «Ya la primitiva redacción del art. 46.2 EACan había previsto para este supuesto la “defensa” de la peculiaridad canaria y en la redacción actual incorpora al contenido del régimen económico y fiscal de Canarias “los principios y normas aplicables como consecuencia del reconocimiento de Canarias como región ultraperiférica de la Unión Europea”. Y, en este terreno, el carácter esencialmente evolutivo del REF aparece incluso con una proyección de futuro: la ya citada Decisión del Consejo adopta para Canarias medidas fiscales excepcionales de larga duración, para las que se señala un plazo de diez años, y prevé expresamente una evaluación tras un periodo de cinco años, a fin de proceder, en su caso, a su revisión».

Históricamente, el camino de las especialidades canarias fue iniciado por la Real Cédula de 20 de enero de 1487, otorgada por los Reyes Católicos, que exoneraba del pago de alcabalas, pechos y tributos e impuso sólo el 3% de almojarifazgo, que en 1570 fue elevado al 5% y en el siglo XVIII alcanzó el 6%, aplicable inicialmente a la isla de Gran Canaria y extendiéndose tras la culminación de la conquista a las demás islas de realengo y, posteriormente, a las de señorío. Esta estructura se mantendrá hasta 1800, año en el que la Real Pragmática de 30 de agosto establecerá que se exijan en Canarias los nuevos derechos de aduanas sobre las importaciones y exportaciones, lo que abrirá el largo proceso de la configuración de los puertos francos canarios que no culmina hasta la aprobación del Real Decreto de 11 de julio de 1852, de Puertos Francos, que instaura la franquicia sobre el consumo y a determinados productos.

El régimen de puertos francos fue la más característica de las instituciones canarias y no fue derogado hasta 1972, sufriendo, no obstante, importantes modificaciones y limitaciones durante su vigencia. La Ley 6 de marzo de 1900 excluye a Canarias del ámbito de los monopolios nacionales y, en general, de los impuestos sobre mercancías, estableciendo como excepción un arbitrio en Canarias sobre determinados bienes, por la exclusión de imposición indirecta nacional sobre el tráfico comercial y consumo de bienes.

Sin embargo, tras la creación de los Cabildos Insulares por la Ley de 11 de julio de 1912, se van configurando una serie de gravámenes (arbitrios y exacciones) de las Haciendas insulares sobre el tráfico de mercancías de importación y exportación, con el fin de posibilitar la financiación de las nuevas instituciones, lo que determinó el nacimiento de una Hacienda local canaria propia y diferenciada de la del resto de las corporaciones locales del Estado.

La Ley 41/1964, de 11 de junio, de Reforma del Sistema Tributario, asume la especialidad fiscal de Canarias, que se consolida con la Ley 30/1972, de 22 de julio, sobre Régimen Económico-Fiscal de Canarias, que tiene unos aspectos económicos tendentes al fomento de los sectores tradicionales de la economía canaria como eran la agricultura y la pesca, junto a la potenciación del sector industrial y medidas para la captación de recursos financieros para las islas y la creación de infraestructuras adecuadas que facilitasen la inversión privada. Los aspectos fiscales de la Ley del REF de 1972, por su parte, comprendían alguna singularidad puntual en la imposición directa y, sobre todo, una imposición indirecta específica a través del impuesto general sobre el tráfico de empresas y los arbitrios insulares a la entrada de mercancías y el arbitrio insular sobre el lujo.

Finalmente, tras la Constitución de 1978, el REF ha sido actualizado mediante las Leyes 20/1991, de 7 de junio, de Modificación de los aspectos fiscales del REF, y la Ley 19/1994, de 6 de julio, de Modificación del REF, que tras la modificación del Estatuto de Autonomía de Canarias en 1996 ha incorporado a su contenido, como ya se ha mencionado, los principios y

normas aplicables como consecuencia del reconocimiento de Canarias como región ultraperiférica de la Unión Europea.

En cuanto a los aspectos fiscales del REF, el Tribunal Constitucional ha precisado que «El contenido tributario del régimen tiene, como núcleo central, un particular sistema de imposición indirecta, además de determinados beneficios fiscales. Como recordamos en la STC 62/2003, de 27 de marzo, sin perjuicio de la permanente evolución de dicho régimen, compuesto por medidas heterogéneas “que han ido adaptándose a las necesidades de cada momento, con el claro objetivo de impulsar el desarrollo económico y social del archipiélago”, cabe en todo caso “identificar (...) algunos rasgos relacionados con la imposición indirecta que se han venido manifestando de forma constante. En primer lugar, la concurrencia en el ámbito territorial canario de impuestos indirectos tanto de ámbito estatal como insular cuya materia imponible ha sido el consumo y, en particular, el comercio minorista. En segundo lugar, la exclusión de determinados productos del ámbito de esa imposición indirecta. Y, en tercer lugar, la atribución de la gestión y el rendimiento de determinados impuestos y arbitrios a los Cabildos. Ahora bien, como han puesto de manifiesto las exposiciones de motivos de las Leyes 20/1991, de 7 de junio, de Modificación de los aspectos fiscales del régimen económico y fiscal de Canarias, y 19/1994, de 6 de julio, de Modificación del régimen económico y fiscal de Canarias, la característica fundamental de este régimen ha sido la de mantener una presión fiscal indirecta, diferenciada y menor que en el resto del Estado (Ley 20/1991), y hoy también de la Unión Europea (Ley 19/1994), mediante una estructura impositiva con tributos equivalentes o similares a los existentes en el resto del territorio nacional” (en el mismo sentido, SSTC 137/2003, de 3 de julio, 108/2004, de 30 de junio y 100/2012, de 8 de mayo)» (STC 164/2013).

La naturaleza de los tributos y arbitrios que integran el REF en la actualidad es compleja. No son tributos “propios” de la Comunidad Autónoma de Canarias (arts. 133.2 y 157 CE) ni, en sentido estricto, tributos “cedidos”. Tampoco por estar afectados a la financiación de las corporaciones locales canarias, se convierten en un “tributo local” (STC 156/2004, de 20 de septiembre). Esta naturaleza compleja, o más bien de doble incidencia, estatal, por su titularidad, y de la Comunidad Autónoma de Canarias, por su ámbito singular, aplicación y específicas notas definidoras, debe constituir elemento esencial en su aplicación y consecuencias.

Por lo que hace referencia a los aspectos económicos del REF, también el Tribunal Constitucional ha precisado que «Ahora bien, el contenido del régimen no es sólo tributario sino que, como su propia denominación refleja, también está integrado por medidas de tipo económico, lo que enlaza con el alcance “esencialmente finalista” del mismo, de manera que “se integra por un conjunto de elementos -no exclusivamente fiscales- de carácter rigurosamente instrumental, en cuanto que son puros medios para conseguir un fin -art. 138.1 CE-, concretamente, la realización efectiva del principio de solidaridad atendiendo

precisamente al hecho insular”, lo que es compatible con el carácter evolutivo de dicho régimen (STC 16/2003, de 30 de enero)» (STC 164/2013).

Dentro de estas medidas económicas, la Ley 19/1994, de 6 de julio, cita el principio de libertad comercial (art. 2), el volumen del gasto público estatal en el archipiélago (art. 3), el principio de libertad de transporte con tarifas portuarias y aeroportuarias reducidas y medidas respecto al transporte aéreo y marítimo (arts. 4 y 5), bonificaciones al transporte de personas y mercancías entre Canarias y la península (arts. 6 y 7), financiación estatal del transporte público terrestre (art. 8), liberalización de los servicios de telecomunicaciones y limitaciones a sus precios (arts. 9 y 10), moderación de los precios de la energía y el agua (art. 11), medidas de desarrollo energético medio-ambiental y de ahorro energético (arts. 16 y 17), promoción comercial (art. 18), promoción turística (art. 19), incentivos económicos regionales (art. 20), creación de empleo (art. 21), incentivos a la inversión (art. 22) y formación profesional (art. 23).

Junto a estas medidas, la Ley 19/1994 también establece determinados incentivos fiscales a la inversión con exenciones y bonificaciones en el impuesto de transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, en el impuesto general indirecto canario, en el impuesto de sociedades y en el impuesto sobre la renta de las personas físicas (arts. 25 y 26), creando, con respecto a estos dos últimos impuestos la Reserva para Inversiones en Canarias (art. 27), así como la Zona Especial Canaria, a la que la Ley dedica los Títulos V y VI (arts. 28 a 72) y el Registro Especial de Buques y Empresas Navieras contenido en el Título VII (arts. 73 a 79), con importantes bonificaciones en las cuotas de la Seguridad Social en este último caso”.

3. Resulta evidente, a tenor de la consulta planteada, que la respuesta a las preguntas concretas que se nos formulan pasa por la determinación del alcance de la garantía instrumental en defensa del REF que la Constitución consagra (DA tercera), y cuyo contenido desarrolla y actualiza el EAC (art. 167).

Pero la significación y el relieve de la indicada garantía difícilmente puede alcanzar a quedar suficientemente destacada sin partir de la consideración de que la Constitución, fuera del ámbito de su articulado y en el marco de las disposiciones adicionales que asimismo la integran, inmediatamente después de referirse a las peculiaridades de los territorios forales (DA primera y segunda), articula en defensa del REF de Canarias (DA tercera) lo que en realidad constituye una doble garantía.

Porque, ante todo, asegura la existencia misma de la institución, esto es, la pervivencia de un régimen económico y fiscal especial para el archipiélago canario y diferenciado por tanto del que es propio del resto del territorio del Estado. Sólo a Canarias le dispensa la Constitución la protección que resulta de su rango superior,

así que no es poco importante el reconocimiento de un régimen económico y fiscal propio y singular para Canarias. No se le escapaba al constituyente, por lo demás, el alcance de esta previsión, con vistas, entre otros objetivos, a erradicar así toda sombra de sospecha acerca de la subsistencia de la regulación legal del régimen económico y fiscal de Canarias existente con anterioridad a la Constitución y a salvaguardar la vigencia de una institución arraigada en las islas de indiscutible tradición histórica. La disposición adicional tercera de la Constitución no solo declara compatible el REF con la Constitución, sino que lleva a cabo una constitucionalización efectiva de dicho régimen económico y fiscal especial como institución.

El régimen económico y fiscal especial para Canarias así garantizado en el ámbito estatal interno, igualmente queda reconocido en el ámbito europeo por el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (art. 349; anterior art. 299 del Tratado de la Unión Europea).

Sucede, no obstante, que el contenido del REF no goza de un carácter total y absolutamente inmutable (es común referirse así al carácter evolutivo y flexible que le es consustancial) porque precisa su adaptación a las circunstancias y su acomodo además a las alteraciones que del marco normativo general se van sucediendo, en garantía de las especialidades de ese marco general que precisamente son las que componen e integran el REF de Canarias.

Cuando menos, podría afirmarse que el EAC garantiza la existencia de un contenido esencial o nuclear para el REF (art. 166 EAC). Pero, sin necesidad ahora de precisar ese contenido esencial que pudiera resultar de su acogida por el Estatuto de Autonomía, importa destacar que, en cualquier caso, el contenido del REF de Canarias no agota con ello, ni mucho menos, su virtualidad. Lejos de ser así, son las leyes del REF y sus sucesivas modificaciones (esto es, 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) las que delimitan el contenido del REF en cada momento y a la postre ésa es la función constitucional que les corresponde desempeñar.

Esto sentado, en defensa del REF vigente en cada momento se erige la garantía dispuesta por la propia Constitución (DA tercera) y cuyo desarrollo realiza el EAC (en la actualidad, art. 167): toda modificación, puntual o general, del REF de Canarias, requiere la intervención previa e inexcusable de la Comunidad Autónoma que se materializa por la vía de la emisión de un informe preceptivo.

De esta forma se pone igualmente de manifiesto la importancia y trascendencia de esta garantía: justamente, a falta de la salvaguardia de un contenido enteramente inmutable para el REF dado su carácter necesariamente evolutivo (como cuerpo vivo, en continua evolución y permanente dinámica, contempla la Constitución el REF; a su carácter *«esencialmente»* evolutivo -nos referimos en nuestro Dictamen 443/2014- apuntan las STC 16/2003, de 20 de enero, 62/2003, de 27 de marzo y 109/2004, de 30 de julio: esta última destaca precisamente *«su permanente evolución»*), se consagra esta garantía en apariencia solamente formal, al servicio de la institución y a fin de asegurar la pervivencia del REF.

El REF podrá ser objeto de sucesivas modificaciones en el curso del tiempo (incluso, en algunas ocasiones, tales modificaciones podrían ser obligadas); ahora bien, en modo alguno cabe proceder a su modificación sin el cumplimiento estricto y sin excepción de esta exigencia constitucional a la que venimos refiriéndonos: cualquier alteración del REF se subordina a la intervención previa y preceptiva de la Comunidad Autónoma (por vía del Parlamento de Canarias) a través de la emisión del correspondiente informe al efecto.

III

La concurrencia del supuesto de hecho determinante para la aplicación de la garantía procedimental del REF.

1. Establecido el marco normativo constitucional y estatutario de referencia, y concretado así el alcance de la garantía consagrada por el bloque de constitucionalidad en defensa del REF, lo que primero procede es determinar si concurre el presupuesto de hecho determinante para la aplicación de dicha garantía, a saber, que se ha llevado a efecto la modificación del REF en alguno de los aspectos que lo integran; y a tal efecto, todavía antes de ello, se hace preciso también elucidar si las medidas legislativas concretas adoptadas que han dado lugar a la formulación de esta consulta forman o no parte integrante de dicho régimen económico y fiscal especial.

Pues bien, de las precedentes consideraciones se infiere que el REF es un régimen evolutivo formado por una heterogeneidad de medidas de carácter económico y fiscal, y que son las leyes que regulan dicho régimen económico y fiscal especial -por tanto, las Leyes 20/1991 y 19/1994, antes mencionadas- las que determinan su contenido en cada momento.

Así, entre las medidas arbitradas por dichas leyes, en la actualidad se encuentran distintos incentivos fiscales a la inversión, y ente ellos está justamente el que ahora nos ocupa, esto es, la previsión de una deducción por inversiones en producciones cinematográficas, series audiovisuales y espectáculos en vivo de artes escénicas y musicales realizadas en Canarias, contenida en la disposición adicional decimocuarta de la Ley 19/1994, disposición titulada *«Límites de las deducciones por inversiones en producciones cinematográficas, series audiovisuales y espectáculos en vivo de artes escénicas y musicales realizadas en Canarias»*, introducida por el art. único.Diecinueve del Real Decreto-ley 15/2014, de 19 de diciembre, y modificada por el art. 1.Cuarenta y dos de la Ley 8/2018, de 5 de noviembre.

Esa disposición tenía la siguiente redacción antes de las modificaciones por las que se nos consulta:

«El importe de la deducción por inversiones en producciones españolas de largometrajes cinematográficos y de series audiovisuales de ficción, animación o documental a que se refiere el apartado 1 del artículo 36 de la Ley 27/2014, de 27 de noviembre, del Impuesto sobre Sociedades, no podrá ser superior a 5,4 millones de euros cuando se trate de producciones realizadas en Canarias.

El importe de la deducción por gastos realizados en territorio español por producciones extranjeras de largometrajes cinematográficos o de obras audiovisuales a que se refiere el apartado 2 del artículo 36 de la Ley 27/2014 no podrá ser superior a 5,4 millones de euros cuando se trate de gastos realizados en Canarias.

Con respecto al importe mínimo de gasto que fija el apartado 2 del artículo 36 de la Ley 27/2014, en caso de ejecución de servicios de post-producción o animación de una producción extranjera, los gastos realizados en Canarias deberán ser superiores a 200.000 euros.

El importe de la deducción por gastos realizados en la producción y exhibición de espectáculos en vivo de artes escénicas y musicales a que se refiere el apartado 3 del artículo 36 de la Ley 27/2014 no podrá ser superior a 900.000 euros cuando se trate de gastos realizados en Canarias».

2. Para el TC, el informe del Parlamento de Canarias resulta exigible, atendiendo a su doctrina establecida en su STC 164/ 2013 de 26 septiembre, FJ 4, cuando:

«a) En primer lugar, desde la STC 35/1984, de 13 de marzo, FJ 4, hemos reiterado que este informe es exigible siempre que la norma estatal incida sobre el ámbito de la garantía procedimental o, lo que es lo mismo, suponga una modificación de los elementos que integran el régimen económico-fiscal de Canarias.

b) Para que pueda entenderse que una norma está destinada a modificar el régimen económico y fiscal, resultando exigible el citado informe previo, hemos afirmado que basta con que se modifiquen algunos de los elementos que lo integran.

Así, por ejemplo, hemos considerado que supone una modificación del régimen que exige informe previo una norma que deroga la exacción sobre el precio de las gasolinas de automoción en las islas Canarias, Ceuta y Melilla (STC 35/1984, FJ 4); o la reducción del tipo de gravamen del impuesto sobre medios de transporte, impuesto de ámbito estatal pero que tiene rasgos singulares en Canarias (STC 137/2003, de 3 de julio, FJ 9). Por el contrario, no afecta al REF de Canarias una norma que incrementa los tipos de gravamen del impuesto especial sobre el alcohol y las bebidas derivadas, pues «históricamente los alcoholes han sido objeto de gravamen en el archipiélago canario por los mismos tributos que en el resto del Estado, de manera que no disfrutaron de las franquicias fiscales al consumo y franquicias aduaneras» (STC 108/2004, FJ 19).

Finalmente, en las controversias resueltas por las SSTC 134/2004, de 22 de julio, y 67/2005, de 17 de marzo, en las que respectivamente se planteaba si era preciso el informe previo en relación con la Zona Especial Canaria, por un lado, y con el régimen de subvenciones al transporte aéreo de ciudadanos residentes en las islas canarias, por otro, el Tribunal no llegó a pronunciarse sobre el fondo, al determinar en ambos casos la pérdida sobrevinida del objeto del recurso, entre otras razones, porque el Estado había recabado informe, lo que zanjaba la controversia competencial (FJ 4 de ambas Sentencias).

(...)

En tercer lugar, toda afectación o modificación del régimen, desarrollado en las citadas Leyes 20/1991 y 19/1994, requiere para su aprobación bien de audiencia, bien que se solicite informe previo del Parlamento canario, informe y audiencia previa que no resultan vinculantes pero sí son preceptivos, de manera que la ausencia de su solicitud determina la inconstitucionalidad de la norma que modifique o afecte al REF de Canarias.

Finalmente, en cuarto lugar, el informe debe solicitarse siempre antes de la aprobación de la norma, en concreto durante la tramitación parlamentaria si a resultas de ésta se introduce alguna modificación en la iniciativa legislativa que suponga la afectación al régimen especial».

3. La modificación de la disposición adicional decimocuarta de la Ley 19/1994, de 6 de julio, ha sido la siguiente:

- Por una parte, la Ley 11/2021, de 9 de julio, de medidas de prevención y lucha contra el fraude fiscal, de transposición de la Directiva (UE) 2016/1164, del Consejo, de 12 de julio de 2016, por la que se establecen normas contra las prácticas de elusión fiscal que inciden directamente en el funcionamiento del mercado interior,

de modificación de diversas normas tributarias y en materia de regulación del juego (BOE núm.164, de 10 de julio), introdujo -en lo que aquí interesa-, mediante la disposición final primera, la modificación de la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, del siguiente tenor:

“Disposición final primera. Modificación de la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias.

Con efectos para los períodos impositivos que se inicien a partir de 1 de enero de 2021 que no hayan concluido a la entrada en vigor de esta Ley, se modifica la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, en los siguientes términos:

(...)

Cuatro. Se modifica la disposición adicional decimocuarta, que queda redactada como sigue:

«Disposición adicional decimocuarta. Límites de las deducciones por inversiones en producciones cinematográficas, series audiovisuales y espectáculos en vivo de artes escénicas y musicales realizadas en Canarias.

El importe de la deducción por inversiones en producciones españolas de largometrajes y cortometrajes cinematográficos y de series audiovisuales de ficción, animación o documental a que se refiere el apartado 1 del artículo 36 de la Ley 27/2014, de 27 de noviembre, del Impuesto sobre Sociedades, no podrá ser superior a 12,4 millones de euros cuando se trate de producciones realizadas en Canarias.

El importe de la deducción por gastos realizados en territorio español por producciones extranjeras de largometrajes cinematográficos o de obras audiovisuales a que se refiere el apartado 2 del artículo 36 de la Ley 27/2014 no podrá ser superior a 12,4 millones de euros cuando se trate de gastos realizados en Canarias.

Con respecto al importe mínimo de gasto que fija la letra a) del apartado 2 del artículo 36 de la Ley 27/2014, los gastos realizados en Canarias de animación de una producción extranjera deberán ser superiores a 200.000 euros. En relación con la ejecución de servicios de efectos visuales, será de aplicación lo dispuesto en la letra b) del apartado 2 del artículo 36 de la Ley 27/2014.

El importe de la deducción por gastos realizados en la producción y exhibición de espectáculos en vivo de artes escénicas y musicales a que se refiere el apartado 3 del artículo 36 de la Ley 27/2014 no podrá ser superior a 900.000 euros cuando se trate de gastos realizados en Canarias.»

- Por otra, el Real Decreto-ley 12/2021, de 24 de junio, por el que se adoptan medidas urgentes en el ámbito de la fiscalidad energética y en materia de

generación de energía, y sobre gestión del canon de regulación y de la tarifa de utilización del agua, incorpora una disposición final tercera, de modificación de la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, que establece una redacción casi idéntica a la anterior (la única diferencia atiende al ejercicio de vigencia):

Disposición final tercera. Modificación de la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias.

Con efectos para los periodos impositivos que se inicien durante el año 2020, se modifica la disposición adicional decimocuarta de la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, que queda redactada del siguiente modo:

«Disposición adicional decimocuarta. Límites de las deducciones por inversiones en producciones cinematográficas, series audiovisuales y espectáculos en vivo de artes escénicas y musicales realizadas en Canarias.

El importe de la deducción por inversiones en producciones españolas de largometrajes y cortometrajes cinematográficos y de series audiovisuales de ficción, animación o documental a que se refiere el apartado 1 del artículo 36 de la Ley 27/2014, de 27 de noviembre, del Impuesto sobre Sociedades, no podrá ser superior a 12,4 millones de euros cuando se trate de producciones realizadas en Canarias.

El importe de la deducción por gastos realizados en territorio español por producciones extranjeras de largometrajes cinematográficos o de obras audiovisuales a que se refiere el apartado 2 del artículo 36 de la Ley 27/2014 no podrá ser superior a 12,4 millones de euros cuando se trate de gastos realizados en Canarias.

Con respecto al importe mínimo de gasto que fija la letra a) del apartado 2 del artículo 36 de la Ley 27/2014, los gastos realizados en Canarias de animación de una producción extranjera deberán ser superiores a 200.000 euros. En relación con la ejecución de servicios de efectos visuales, será de aplicación lo dispuesto en la letra b) del apartado 2 del artículo 36 de la Ley 27/2014.

El importe de la deducción por gastos realizados en la producción y exhibición de espectáculos en vivo de artes escénicas y musicales a que se refiere el apartado 3 del artículo 36 de la Ley 27/2014 no podrá ser superior a 900.000 euros cuando se trate de gastos realizados en Canarias.»

4. Según el Gobierno de Canarias, cuyo parecer se incorpora al Informe del Parlamento de Canarias, dentro de las medidas en el ámbito de la imposición directa contenidas en el REF, se encuentran las deducciones fiscales por inversiones que se caracterizan por tener porcentajes y límites superiores a los aplicados en el resto del

territorio nacional, con vistas a impulsar la actividad económica, la creación de empleo y la atracción de la iniciativa empresarial y de la inversión exterior; y entre tales medidas *«destaca la deducción por inversiones en producciones cinematográficas, series audiovisuales y espectáculos en vivo de artes escénicas y musicales, regulada en el artículo 36 de la Ley 27/2014, de 27 de noviembre, del Impuesto sobre Sociedades, que ha supuesto que la actividad audiovisual en Canarias se haya convertido en un sector estratégico por ser un elemento generador de empleo y por constituir un factor potencial de internacionalización de la economía canaria».*

«Sin embargo», prosigue el Gobierno, «analizando la última reforma legal, se observa una incidencia negativa en la disposición adicional decimocuarta de la Ley 19/1994 que ha supuesto un menoscabo de la necesaria seguridad jurídica.

La deducción por inversiones cinematográficas se sustenta a nivel general, en el territorio español, en tres pilares normativos, a saber:

- la Comunicación de la Comisión Europea 2013/C 332/01, de 15 de noviembre de 2013, sobre la ayuda estatal a las obras cinematográficas y otras producciones del sector audiovisual.

- El artículo 36 de la Ley 27/2014, de 27 de noviembre, del Impuesto sobre Sociedades.

- Y el artículo 45 del Reglamento del Impuesto sobre Sociedades aprobado por el Real Decreto 634/2015, de 10 de julio.

No obstante, en Canarias la aplicación de la deducción debe tener en cuenta, además de la normativa comunitaria (concretamente, el artículo 54 del Reglamento (UE) nº 651/2014 de la Comisión, de 17 de junio de 2014, por el que se declaran determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado) y estatal citada anteriormente, lo dispuesto en el artículo 94 de la Ley 20/1991, la disposición adicional decimocuarta de la Ley 19/1994, y el artículo 36 del Real Decreto 1758/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 19/ 1994, de 6 de julio, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, en las materias referentes a los incentivos fiscales en la imposición indirecta, la reserva para inversiones en Canarias y la Zona Especial Canaria.

El mencionado artículo 94 de la Ley 20/1991 prevé incrementos respecto a los tipos y límites aplicables en el régimen general. De este modo, los tipos aplicables sobre la base de deducción deben ser un 80 por ciento superior a los vigentes en el régimen general, con un diferencial mínimo de 20 puntos porcentuales; en cuanto a los límites máximos de la deducción, se aplica el citado incremento del 80 por ciento, pero con un diferencial mínimo de 35 puntos porcentuales.

Derivado del citado artículo 94, se aprobó la disposición adicional decimocuarta de la Ley 19/1994, que incrementaba los importes de los límites en Canarias de las deducciones por inversiones en producciones cinematográficas, series audiovisuales y espectáculos en vivo de artes escénicas y musicales.

En efecto, si hacemos un repaso histórico comprobamos que la disposición adicional decimocuarta de la Ley 19/ 1994, en la redacción inicial dada por el Real Decreto-ley 15/2014, de 19 de diciembre, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, disponía el establecimiento para Canarias de un límite de la deducción de 5,4 millones de euros para las producciones españolas, importe que era superior en un 80 por ciento (en cumplimiento del mandato del artículo 94 de la Ley 20/1991) a la deducción prevista en el artículo 36.1 de la Ley 27/2014, que en ese momento eran 3 millones; y un límite respecto a las producciones extranjeras de 4,5 millones de euros cuando en régimen general era de 2,5 de euros.

Con entrada en vigor el día 29 de junio de 2017 y fecha de efectos el día 1 de enero de dicho año, la disposición adicional centésima vigésima quinta de la Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017, incrementó el límite de las deducciones por producciones extranjeras de 2,5 millones a 3 millones de euros.

Sin embargo, no se modificó de forma paralela la disposición adicional decimocuarta de la Ley 19/1994.

Este desfase se corrigió con fecha 7 de noviembre de 2018; la Ley 8/2018, de 5 de noviembre, por la que se modifica la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, modificó la disposición adicional decimocuarta de la Ley 19/1994 incrementando el límite cuantitativo de la deducción para largometrajes extranjeros y hasta 5,4 millones de euros, consecuencia del anteriormente citado aumento de dicho límite en régimen general desde 2,5 hasta 3 millones de euros.

Con esta última reforma, el legislador estatal, aunque de forma tardía, cumplía el mandato de que el límite de la deducción en Canarias debe ser siempre superior en un 80 por ciento respecto al aplicable en el régimen general, con un diferencial mínimo de 35 puntos porcentuales. Se daba, por tanto, seguridad jurídica, tanto al sujeto activo de la relación jurídica tributaria, la Administración tributaria, como a los sujetos pasivos de la relación jurídica tributaria, los contribuyentes; además de cumplir el mandato de establecimiento de límites superiores de la deducción en Canarias.

Al igual que sucedió en el año 2017, con fecha de 7 de mayo de 2020 y 19 de noviembre del mismo año, se modificó el citado artículo 36 de la Ley 27/2014 por la disposición final primera del Real Decreto-ley 17/2020, de 5 de mayo, por el que aprueban medidas de apoyo al sector cultural y de carácter tributario para hacer frente al impacto económico y social del COVID-20 19, y por la disposición adicional quinta del Real Decreto-ley 34/2020, de 17 de

noviembre, de medidas urgentes de apoyo a la solvencia empresarial y al sector energético, y en materia tributaria.

Esta modificación del artículo 36 ha supuesto, entre otras cosas, que el límite de la deducción haya pasado, tanto para producciones españolas como extranjeras, desde los 3 millones hasta los 10 millones de euros. Sin embargo, no se ha modificado paralelamente la normativa especial sobre la materia en Canarias; en efecto, en la actualidad el límite de la deducción para producciones realizadas en Canarias que figura en la disposición adicional decimocuarta de la Ley 19/1994 es de 5,4 millones de euros, cuando debiera haberse actualizado con un incremento del 80% hasta los 18 millones de euros».

Para el Gobierno, «el artículo 94 de la Ley 20/1991 no regula las deducciones del Impuesto de Sociedades, sino que se remite a la normativa de dicho impuesto para su aplicación en Canarias en los mismos supuestos y con los mismos requisitos para su disfrute que en el resto del territorio español, contemplando únicamente un incremento de los porcentajes a aplicar sobre la base de la deducción y sus límites porcentuales y cuantitativos, atendiendo a la finalidad de incentivar las inversiones en territorio canario bajo el principio estatutario de política fiscal diferenciada derivada de la consideración de región ultraperiférica».

En definitiva, para el Gobierno de Canarias (y para el Parlamento también, en la medida en que incorpora a su informe el contenido de los pasajes que acaban de transcribirse) las deducciones por inversiones en producciones cinematográficas, series audiovisuales y espectáculos en vivo de artes escénicas y musicales realizadas en Canarias, cuyos límites se encuentran en la disposición adicional decimocuarta de la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, forman parte del REF.

A igual conclusión, por lo demás, han llegado tanto el Senado, como el Gobierno del Estado, cabe entender, en la medida en que, según los antecedentes remitidos en la consulta parlamentaria, ambos han solicitado, uno al Parlamento de Canarias, y el otro al Gobierno de Canarias -aunque no es el competente para ello, como después se señalará-, cada uno respecto de cada una de las iniciativas legislativas que ha dado lugar a esta consulta, que informen sobre las modificaciones de la citada disposición adicional decimocuarta de la Ley 19/1994.

5. A la vista de la jurisprudencia del TC aludida y del contenido de las modificaciones operadas, resulta evidente que las deducciones por inversiones en producciones cinematográficas, series audiovisuales y espectáculos en vivo de artes escénicas y musicales realizadas en Canarias contenidas en la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias,

forman parte de las medidas que conforman el REF, y que las modificaciones operadas tanto por las Cortes Generales como por el Gobierno del Estado suponen la modificación, tanto sustancial como formal, del REF, en los términos previstos en la disposición adicional tercera CE y art. 167 EAC; lo que es relevante a efectos de concretar que no se trata de una mera afectación, en cuyo caso entraría en juego el apartado 3 del mencionado precepto estatutario (donde el Parlamento de Canarias únicamente deberá ser oído). Tratándose de una modificación, resulta en cambio aplicable el apartado 2 del art. 167 EAC, que pone en marcha la intervención del Parlamento por la vía de la emisión de su previo y preceptivo informe.

Es evidente que la alteración del REF llevada a efecto modifica efectivamente su normativa propia, y no lo hace solo de manera formal, sino que tiene incidencia real sobre su contenido sustantivo.

De entrada, cabe indicar que la exigencia del informe del Parlamento de Canarias deviene perentoria en todo caso, porque exactamente esa es su función, esto es, determinar cómo y en qué medida la modificación que pretende efectuarse supone una efectiva variación del contenido del REF, emitiendo en consecuencia la Cámara su parecer favorable o desfavorable, con carácter previo a la aprobación de la norma. Ello permite asegurar que este informe pueda verdaderamente ser tenido en cuenta por el legislador estatal, de tal forma que éste se encuentre en condiciones de calibrar y sopesar el alcance de la modificación del REF que pretende llevar a efecto. De otro modo no pasaría el trámite parlamentario constitucionalmente previsto de convertirse en un vacío formalismo carente de toda virtualidad real en la práctica.

Pero es que, en cualquier caso, y al margen de ello, sucede además que, como ya ha sido puesto de manifiesto, es palmaria la modificación del REF en el supuesto que ha dado lugar a la presente consulta parlamentaria. Establecido en 12,4 millones de euros el importe máximo de la deducción por inversiones con motivo de las producciones audiovisuales realizadas en Canarias, el diferencial fiscal existente con anterioridad resulta sensiblemente mermado, porque queda así cifrado en un montante apenas superior al 24% respecto de la deducción fiscal por el mismo concepto existente en el resto del territorio del Estado, y que con anterioridad era del 80%. El importe máximo de la deducción fiscal existente en Canarias hasta 2020 se cifraba en 5,4 millones de euros; pero, como el vigente en el resto del Estado era a la sazón de 3 millones, el diferencial fiscal había quedado situado en el indicado

porcentaje (80%). Incrementada la deducción con carácter general de 3 a 10 millones (ya bajo la vigencia del Real Decreto-ley 17/2020, y consagrado ahora dicho incremento, precisamente, con la nueva redacción que se da al art. 36.2 de la Ley del Impuesto de Sociedades), se consume de este modo la reducción del diferencial fiscal en los términos antes expresados (para evitar su merma, habría que incrementar, consiguientemente, el límite máximo de la deducción en Canarias de 12,4 hasta 18 millones de euros).

Es evidente que el REF ha sido modificado y que por tanto resulta exigible el informe del Parlamento de Canarias. En realidad, en este caso, no cabe ni siquiera tratar de argüir en contrario, puesto que hasta el propio Estado asume su exigibilidad, en la medida en que sus instancias que lo han solicitado no han dejado de consignarlo así en su respectivo escrito por el que formulan la correspondiente solicitud.

La verdadera cuestión aquí, en realidad, estriba en determinar las consecuencias de un informe desfavorable, como así ha sucedido en este caso, extremo que se tratará en el siguiente fundamento.

IV

La «*activación*» de la garantía procedimental en la modificación del REF y la concreción de su contenido.

1. En palabras del TC, la necesidad de solicitar el previo y preceptivo informe del Parlamento de Canarias- contenido en el Estatuto reformado por la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Canarias (art. 46.3), constituye una garantía procedimental que se sitúa en línea de continuidad con la disposición adicional tercera CE, razonándolo en los siguientes términos (STC 164/2013 de 26 septiembre):

“La garantía procedimental se recoge en la disposición adicional tercera de la Constitución, que establece que «la modificación del régimen económico y fiscal del archipiélago canario requerirá informe previo de la Comunidad Autónoma o, en su caso, del órgano provisional autónomo». El art. 46 EACan concreta esta obligación en su apartado tercero, estableciendo que «el régimen económico-fiscal de Canarias sólo podrá ser modificado de acuerdo con lo establecido en la disposición adicional tercera de la Constitución, previo informe del Parlamento Canario que, para ser favorable, deberá ser aprobado por las dos terceras partes de sus miembros». Finalmente, el apartado cuarto del precepto dispone que «el Parlamento Canario deberá ser oído en los proyectos de legislación financiera y tributaria que afecten al régimen económico-fiscal de Canarias».

(...)

En concreto, sobre la garantía procedimental contenida en la disposición adicional tercera CE, que desarrolla el art. 46 EACan, nos hemos pronunciado en numerosas ocasiones, conformando un cuerpo doctrinal consolidado que además es conocido por las partes en el proceso, pues la citan en sus escritos. Esto nos permite limitarnos a recordarlas ideas esenciales necesarias para la resolución de la presente controversia:

(...)

c) Sobre las consecuencias del informe a que se refiere el art. 46.3 EACan, hemos reiterado que no es vinculante, de manera que su sentido desfavorable no impide la modificación del régimen especial canario (STC 109/2004, de 30 de junio, FJ 7); pero sí es preceptivo, por lo que su ausencia determina la inconstitucionalidad de la norma pertinente (SSTC 35/1984, de 13 de marzo, FJ 7; y 137/2003, FFJJ 9 y 10, con cita de otras).

d) La misma consecuencia de inconstitucionalidad de la norma tiene la omisión de la «audiencia» a que se refiere el art. 46.4 EACan, que establece que «el Parlamento Canario deberá ser oído en los proyectos de legislación financiera y tributaria que afecten al régimen económico-fiscal de Canarias». En efecto, como afirmamos en la STC 137/2003, de 3 de julio, FJ 9, ambos (informe y audiencia) son constitucionalmente exigibles cuando se dan los presupuestos de hecho contenidos en la norma, tratándose así de un «informe o audiencia que, aunque, como señalamos en la tantas veces citada STC 16/2003, no tienen naturaleza vinculante (...) sí tienen carácter preceptivo, de manera que su omisión, tal y como concluimos en la STC 35/1984, constituye una violación que entraña la inconstitucionalidad de la norma impugnada».

e) Por último, en cuanto al momento de su solicitud, afirmamos en la STC 16/2003, de 30 de enero, que el momento idóneo para solicitarlo era antes de la tramitación de la iniciativa legislativa en las Cortes Generales, «justamente para que en ésta pueda tomarse en consideración el parecer del Parlamento canario». Ahora bien, ello no impide su solicitud en un momento posterior, que resulta además exigible, debiéndose incluso solicitar un nuevo informe cuando en dicho debate se introduzcan modificaciones que alteren el proyecto «tan radicalmente que no pueda tenerse por informado» (FJ 9).

2. A la vista de esta jurisprudencia, que por lo demás, se remonta a la STC 16/2003, en la Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía, iniciada en 2014 en el Parlamento de Canarias, se quiso desarrollar un procedimiento más complejo para dar cumplimiento a la disposición adicional tercera CE:

La Propuesta de reforma estatutaria concretamente planteada en torno a este extremo (BOPC núm. 59, de 6 de marzo de 2014) quedó redactada como sigue:

Artículo 166.- Modificación.

1. La modificación del régimen económico y fiscal de Canarias, de acuerdo con la disposición adicional tercera de la Constitución, se ajustará al siguiente procedimiento:

a) Los proyectos de ley o de decreto-ley deberán someterse antes de su aprobación a la Comisión bilateral de Cooperación prevista en el presente Estatuto.

b) Cualquier iniciativa legislativa ante las Cortes Generales requerirá informe previo favorable del Parlamento de Canarias, aprobado por la mayoría absoluta de sus miembros, a los efectos de los apartados siguientes.

c) En caso de que el informe no sea aprobado cuando así lo acuerden tres quintos de sus miembros, se devolverá el texto a la Cámara remitente, constituyéndose una comisión mixta entre ambas asambleas que estudiará las discrepancias existentes y elevará una nueva propuesta al Parlamento de Canarias.

d) Transcurridos seis meses desde la recepción de la nueva propuesta sin informe favorable del Parlamento de Canarias, se entenderá cumplido el trámite.

2. El Parlamento de Canarias deberá ser oído en los proyectos de legislación financiera y tributaria que afecten al régimen económico y fiscal de Canarias.

Este Consejo Consultivo, al dictaminar sobre la indicada propuesta, afirmó:

“Se articula un novedoso procedimiento de modificación del REF en el apartado 1, que, precisamente, trata de ajustarse al criterio de la jurisprudencia constitucional sobre esta materia y al criterio de este Consejo expresado en el Dictamen 68/2006.

En efecto, decíamos en dicho dictamen, al hilo del análisis del precepto equivalente sobre la modificación del REF, lo siguiente:

“ (...) La imposibilidad constitucional de atribuir carácter vinculante a ese informe ha sido afirmada categórica y reiteradamente por el Tribunal Constitucional en sus Sentencias 16/2003, de 30 de enero, 137/2003, de 3 de julio, y 109/2004, de 30 de junio.

Por otro lado, en su actual redacción, lo que impediría al Estado proceder a la modificación sería que no se alcanzara en el Parlamento de Canarias una mayoría reforzada en la aprobación del indicado informe, con lo que, en realidad, sería la minoría parlamentaria la que dispondría del derecho de veto. Distinta sería la opinión de este Consejo Consultivo si la constatación de las discrepancias existentes llevara la cuestión a su ulterior tratamiento en la Comisión Bilateral de Coordinación prevista en el art. 54 PREA. Nada obsta a ello. En todo caso, la propuesta del Parlamento ha de estar fundada y debidamente motivada, sobre la base de la defensa y preservación de los elementos esenciales caracterizadores del REF. Del mismo modo que el Estado no puede prescindir de la propuesta procedente del Parlamento de Canarias, sin justificarlo adecuadamente, porque al Estado tampoco le es disponible esta institución constitucionalmente garantizada, en su

configuración actual, por virtud de la disposición adicional tercera de la Constitución. Cuando menos, la existencia misma del REF y sus elementos esenciales están protegidos por esta disposición adicional.

De este modo, en los casos de reforma in peius, o sustancial del REF, el informe del Parlamento de Canarias debe constituirse en instrumento de garantía efectiva del sistema. Limitado a tal ámbito el carácter del informe no puede esgrimirse como posición irreversible impositiva del Parlamento de Canarias ante una iniciativa estatal referida a esta materia, sino como instrumento de consolidación y de garantía protectora del Régimen Económico y Fiscal que tiene reconocido Canarias. Todo lo cual, en cualquier caso, obligaría a formular una nueva redacción a este precepto».

(...)

Se introduce un mecanismo de diálogo institucional, que desarrolla lo previsto en la disposición adicional tercera de la Constitución, que trata de llegar a un consenso, tanto en la fase previa al ejercicio de la iniciativa de modificación, mediante el sometimiento de la misma a la Comisión Bilateral de Cooperación Canarias-Estado, constituida por los Gobiernos de Canarias y del Estado, como durante la tramitación parlamentaria, de manera que, de una parte, el informe favorable del Parlamento debe contar con su aprobación por mayoría absoluta de sus miembros, a diferencia de los dos tercios del vigente art. 46.3 EAC y del art. 64.1 PREA 2006, mas sin el carácter vinculante al que se anudaba en tal PREA; y, de otra, en caso que exista desacuerdo por parte del Parlamento de Canarias con una mayoría muy cualificada (3/5), se constituye una Comisión mixta entre las Cortes Generales y el Parlamento de Canarias que deberá resolver las diferencias y elevar una nueva propuesta. Se establece un plazo de seis meses desde que se reciba la nueva propuesta en el Parlamento de Canarias para que este emita un informe favorable porque, de lo contrario, transcurrido dicho plazo, el trámite del informe se entenderá cumplido, con lo que se respeta el ejercicio de la potestad legislativa de las Cortes Generales.

No obstante, como observación se puede añadir, por una parte, que no se contempla el supuesto de que no se llegue a elevar una nueva propuesta al Parlamento de Canarias en el seno de esa Comisión mixta Parlamento de Canarias- Cortes Generales y, por otra, que debe aclararse en el precepto que dicha propuesta puede ser la que se acuerde de común acuerdo o la misma iniciativa de modificación anterior. Debería resolverse este vacío para completar el procedimiento y para facilitar el ejercicio de la potestad legislativa por parte de las Cortes Generales.

Completadas las omisiones que se señalan en esta última observación, este apartado se ajusta al marco constitucional”.

Como es sabido, en las Cortes Generales, el contenido de este precepto estatutario, actual art. 167, sufrió modificaciones quedando finalmente su redacción, como ya sabemos, como sigue:

Artículo 167. Modificación.

1. El régimen económico-fiscal de Canarias sólo podrá ser modificado de acuerdo con lo establecido en la disposición adicional tercera de la Constitución, previo informe del Parlamento Canario que, para ser favorable, deberá ser aprobado por las dos terceras partes de sus miembros.

2. Si el informe del Parlamento de Canarias fuera desfavorable, votado así por las dos terceras partes de la Cámara, se procederá según lo siguiente:

a) Se reunirá la Comisión Bilateral de Cooperación entre la Administración General del Estado y la de la Comunidad Autónoma de Canarias, pudiendo solicitar su convocatoria cualquiera de las dos Administraciones.

b) En el seno de la mencionada Comisión Bilateral se adoptará un acuerdo sobre iniciación de negociaciones para resolver las discrepancias pudiendo instar, en su caso, la modificación de la propuesta de texto normativo.

c) El acuerdo de iniciación será puesto en conocimiento de las Cortes Generales. Si transcurridos dos meses desde el acuerdo de iniciación, no se hubiese alcanzado acuerdo sobre la propuesta de texto normativo, continuará el procedimiento y se trasladará al Gobierno estatal o a las Cortes Generales el expediente sustanciado ante la Comisión Bilateral.

d) El proyecto o proposición de ley continuará su tramitación incluyendo las modificaciones y propuestas, en su caso, o de acuerdo con los trámites ordinarios previstos en la normativa de aplicación.

3. El Parlamento de Canarias deberá ser oído en los proyectos de legislación financiera y tributaria que afecten al régimen económico y fiscal de Canarias.

3. De la doctrina constitucional antes expuesta, y aplicada ahora al novedoso mecanismo de refuerzo de la garantía procedimental contenida en el art. 167.2 del Estatuto de 2018, se desprende que el apartado 1 mantiene el carácter no vinculante del anterior art. 46, de tal manera que sus efectos jurídicos se siguen concretando en la necesidad de dar cumplimiento al trámite contemplado ahora en el precepto estatutario antes mencionado (art. 167.2).

No resulta impertinente, sin embargo, recordar la necesidad de que el indicado informe no sólo es preceptivo, sino que además ha de ser previo, esto es, ha de solicitarse antes de producirse la modificación del REF. Extremo sobre el que

asimismo se profundizará más adelante. Conforme a lo que resulta de la remisión que a favor de la disposición adicional tercera de la Constitución efectúa el apartado 1, en efecto, no cabe albergar duda alguna sobre este extremo: dicho informe ha de recabarse en todo caso con carácter previo, lo que no resulta baladí porque de esta manera se asegura que pueda tomarse en consideración y ponderarse su incidencia en el REF antes de la culminación del procedimiento legislativo.

De cualquier modo, y al margen de ello, la auténtica novedad se encuentra en el siguiente apartado 2, pues, como decíamos con ocasión de dictaminar la propuesta de reforma estatutaria, se incorpora ahora un novedoso procedimiento que se erige como un mecanismo de diálogo o de coordinación ente el Estado y la Comunidad Autónoma, que en desarrollo de lo previsto en la disposición adicional tercera CE regula un cauce institucional para la resolución de las discrepancias que se manifiestan entre el intento del Estado de modificar el REF y el parecer desfavorable de los representantes del pueblo canario, votado así por dos terceras partes de la Cámara.

Solo de producirse esa discrepancia -informe desfavorable con la mayoría exigida de dos tercios- se activa el mecanismo previsto en este apartado 2, con la convocatoria de la Comisión Bilateral de Cooperación entre la Administración General del Estado y la de la Comunidad Autónoma de Canarias, pudiendo solicitarla cualquiera de las dos Administraciones, que, de reunirse, significa la adopción del acuerdo formal sobre iniciación de negociaciones para resolver dichas discrepancias.

Tal acuerdo de iniciación será puesto en conocimiento de las Cortes Generales, momento en el que empezará a computar el plazo de dos meses para que se alcance un acuerdo sobre una eventual propuesta de texto normativo; si no se alcanza en dicho plazo, permite a quien quiere modificar el REF continuar con el procedimiento normativo, trasladándose al Gobierno estatal o a las Cortes Generales -en función del origen de la iniciativa que pretende modificar el REF- el expediente sustanciado ante la Comisión Bilateral, con el loable objetivo de considerar lo allí tratado.

La consecuencia automática de aprobarse un informe del Parlamento de Canarias desfavorable, votado así por las dos terceras partes de la Cámara, no puede ser otra que la suspensión del procedimiento normativo en curso -con la consiguiente paralización *«ipso facto»* de la modificación pretendida del REF-, tal y como se deduce sin demasiada dificultad, ante todo, de la propia lógica de un mecanismo de esta naturaleza -garantía procedimental, según el TC-, pues la voluntad del

legislador estatutario fue, precisamente, que tal garantía no se quedara en un mero trámite formal -y único- de la manifestación del parecer del Parlamento de Canarias -como ocurría en el anterior Estatuto de Autonomía-, sino que, en la hipótesis señalada, como consecuencia del parecer abrumadoramente desfavorable a la modificación del REF, se realizaran otros trámites -que encauzan el dialogo, bilateral e institucionalizado, entre ambas instancias-, consistentes en la convocatoria y reunión de la Comisión bilateral para que, durante ese plazo de 2 meses, por un lado, se garantice que las razones por las que se ha emitido el parecer desfavorable sea escuchado y, por otro, se intente lograr una propuesta conjunta de nuevo texto normativo.

Otras razones de peso refuerzan igualmente esta interpretación acerca del efecto suspensivo automático del informe desfavorable: por un lado, cualquier otra interpretación deja sin contenido esta garantía procedimental; por otro, no darle ese carácter suspensivo implicaría dejar al albur de la voluntad del Estado que se produzca la celebración de la Comisión Bilateral -con no acudir tiene-, en cuyo caso no se cumplirían con las prescripciones estatutarias. Antes al contrario, precisamente, que se tenga que comunicar el acuerdo de iniciación de negociaciones supone que ése es el *dies a quo* del plazo de dos meses para resolver las discrepancias en el seno de la Comisión Bilateral, por lo que la primera interesada en que se reúna la Comisión serían las propias Cortes (o el Gobierno en el caso de que fuera este, vía Decreto-ley, el que pretenda la modificación del REF), pues de no celebrarse la Comisión el procedimiento normativo queda suspendido *sine die*.

Redunda también en esta interpretación que las letras c) y d) del apartado 2 de este art. 167 EAC dispongan, por un lado, que «*Si transcurridos dos meses desde el acuerdo de iniciación, no se hubiese alcanzado acuerdo sobre la propuesta de texto normativo, continuará el procedimiento y se trasladará al Gobierno estatal o a las Cortes Generales el expediente sustanciado ante la Comisión Bilateral*»; por otro, que «*El proyecto o proposición de ley continuará su tramitación incluyendo las modificaciones y propuestas, en su caso, o de acuerdo con los trámites ordinarios previstos en la normativa de aplicación*». Si expresamente las disposiciones estatutarias disponen la eventualidad de continuar a partir de entonces el procedimiento es porque, hasta ese momento (y desde la comunicación del Informe desfavorable con la mayoría requerida), éste estaba suspendido.

El recurrente empleo de la misma expresión, de forma sucesiva, por parte de las letras c) y d) de este art. 167.2 EAC, en los términos que acaban de transcribirse,

obliga necesariamente a entenderlo así. Si es cuando transcurra sin acuerdo el indicado período de tiempo cuando se dispone que el procedimiento continúa, no puede ser sino porque antes se ha detenido y se ha interrumpido la tramitación de lo que, por otra parte, todavía se considera una *«propuesta de texto normativo»* o *«proyecto o proposición de ley»*, tal y como se le sigue denominando por parte de ambas letras c) y d) de este mismo apartado.

Que esa fuera la voluntad del legislador estatutario se desprende tanto de la Comunicación de Gobierno al Parlamento de Canarias sobre la reforma del Estatuto en el año 2014 donde se utilizan expresiones como *«blindar nuestro régimen económico fiscal»* o *«negociación bilateral entre el Estado y la Comunidad Autónoma en la modificación del régimen económico y fiscal»*-, como de la intervención de uno de los representantes del Parlamento canario en el debate de totalidad de la reforma estatutaria en el Congreso, donde afirmaba: *«Señorías, desde el siglo XV, con la incorporación de Canarias a la Corona de Castilla, Canarias cuenta con un régimen económico y fiscal diferenciado. Reconocido por la Constitución en su disposición adicional tercera, la doctrina del Tribunal Constitucional lo ha interpretado solo como una garantía de procedimiento. Hasta tanto se actualice el texto constitucional, en el estatuto debemos garantizar que el proceso de reforma y actualización del REF tenga las garantías institucionales suficientes mediante acuerdo con el Estado»*.

Y a la postre no constituye ello sino corolario del principio de lealtad institucional, imprescindible pilar sobre el que se asienta el funcionamiento del Estado autonómico (en el ámbito de las relaciones interadministrativas expresamente proclamado, incluso, por el art. 140 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público y que lo antepone a los demás principio al proclamarlo en primer término y por tanto antes de cualquier otro); y que, desde luego, ha de operar y opera en todos los ámbitos e instituciones del Estado y de la Comunidad Autónoma, y ha de hacerlo además en sentido bidireccional.

Es también el REF manifestación o concreción efectiva del principio de solidaridad, como resulta del art. 138.1 de la Constitución: *«El Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español, y atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular»*. Y con fundamento constitucional en dicho

principio, el propio Estatuto de Autonomía en su Preámbulo identifica como uno de sus pilares reconocidos «*la relevancia política del régimen económico y fiscal, avalado por la Constitución*», «*reforzando su garantía institucional*», según agrega, así como también reforzando «*el establecimiento de mecanismos de coordinación en la modificación*».

Por eso, en relación con el principio de lealtad institucional, es imprescindible volver a recordar las palabras del TC: *“es el propio principio de lealtad institucional, que hemos recordado que «constituye un soporte esencial del funcionamiento del Estado autonómico cuya observancia resulta obligada» (por todas SSTC 123/2012, de 5 de junio, y 239/2002, de 11 de diciembre, FJ 11), el que exige el cumplimiento de las normas cuando se dan los presupuestos en ellas contenidos, en este caso la petición de informe o incluso la audiencia previa del Parlamento de Canarias, que, como hemos reiterado en la jurisprudencia citada, debe ser recabado por parte de quienes tramitan la iniciativa legislativa, sin que pueda resultar aceptable que la falta de cumplimiento de la garantía procedimental del régimen económico y fiscal de Canarias pueda imputarse precisamente a esta Comunidad Autónoma en los términos pretendidos por las partes. Deben también desestimarse expresamente los argumentos, esgrimidos por las representaciones procesales de ambas Cámaras, relativos al carácter taxativo de los plazos de la tramitación legislativa, que consideran habrían impedido la solicitud del informe. Frente a ello, conviene reiterar que el carácter tasado o limitado no puede oponerse, en los términos pretendidos, al cumplimiento de las obligaciones constitucionales, especialmente cuando expresamente hemos insistido en que cuando las iniciativas legislativas se alteren durante su tramitación resulta preceptivo solicitar un nuevo informe (por todas, STC 16/2003, FJ 9).*

V

Contestación a la consulta.

Llegados a este punto, estamos en condiciones de responder a las dos consultas que se nos realizan:

- **En cuanto a la primera de ellas** [«1. En el supuesto de que la modificación del REF se haya llevado a efecto a través de la tramitación de un proyecto o proposición de ley en las Cortes Generales, y una de las cámaras legislativas de estas se hubiera dirigido al Parlamento de Canarias días antes de la votación final, solicitando la emisión de informe en virtud de lo previsto por el apartado 1º del artículo 167 de la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias, y habiendo sido desfavorable el informe del Parlamento de Canarias apreciado así por mayoría de las dos terceras partes de sus miembros: 1.1.- Si, notificadas las Cámaras de las Cortes Generales sobre el informe desfavorable del Parlamento de Canarias en relación con iniciativas legislativas de

modificación del REF, en los términos de la mayoría alcanzada según el art. 167.2 del EACan, se incumplen las previsiones de dicho artículo al no suspender la tramitación de la iniciativa legislativa hasta que se proceda conforme se señala en el citado precepto estatutario (Comisión Bilateral de Cooperación entre la Administración General del Estado y la de la Comunidad Autónoma)”, cumple indicar que, como hemos razonado anteriormente, la aprobación del informe desfavorable por las dos terceras partes de los miembros del Parlamento de Canarias obliga a suspender la tramitación parlamentaria de la iniciativa legislativa dirigida a la modificación del REF, cuya consecuencia es que, efectivamente, se incumplieron las previsiones del art. 167.2 EAC al no suspender las Cortes Generales la tramitación de la iniciativa hasta que, una vez celebrada la Comisión Bilateral de Cooperación entre la Administración General del Estado y la de la Comunidad Autónoma se alcance un acuerdo sobre la propuesta de texto normativo -pudiendo instar, en ese caso, su modificación- o transcurran dos meses desde el acuerdo de iniciación de negociaciones para resolver las discrepancias, momentos en los que se podría continuar la tramitación incluyendo las modificaciones y propuestas, en su caso, o de acuerdo con los trámites ordinarios previstos en la normativa de aplicación.

El Estatuto de Autonomía de Canarias, en tanto que parte integrante del bloque de constitucionalidad, y parámetro de validez del resto de las normas si no excede del contenido que le es propio (art. 147 CE), goza de una posición preeminente y especial dentro del ordenamiento jurídico y las leyes que, de este modo, están vinculados a sus mandatos y no pueden dejar de observar éstos últimos.

Tampoco está de más indicar que, atendiendo al modo en que se aprueban, los estatutos de autonomía gozan también del carácter de leyes orgánicas del Estado (art. 81 CE), por lo que gozan asimismo del valor jurídico propio de su rango y, por tanto, se vulneran si contradicen su contenido.

Y desatendida la garantía procedimental en defensa del REF en los términos acabados de exponer, de igual modo se infringe la disposición adicional tercera CE, por vía de conexión, de la que las previsiones estatutarias no son sino desarrollo y actualización.

- La segunda de las consultas («2.- *En el supuesto de que la modificación del REF se produjera a través de la aprobación de un Real Decreto-Ley por parte del Gobierno de la Nación: 2.1.- Si de acuerdo al bloque de la constitucionalidad el Gobierno de la Nación está obligado a solicitar informe al Parlamento de Canarias con anterioridad a la aprobación del Real Decreto-ley en el seno del Consejo de Ministros con vistas a tener en cuenta, en su caso,*

el parecer manifestado por la cámara legislativa autonómica antes de la adopción por aquel del texto final») precisa asimismo de una respuesta afirmativa, aunque, a diferencia del anterior, este supuesto en el fondo no es realmente novedoso.

Cabe indicar que la cuestión, en efecto, ya ha sido resuelta por el Tribunal Constitucional, concretamente, a partir de su STC 35/1984, de 13 de marzo, primera de la serie de las recaídas sobre el REF de Canarias, y dictada en el seno del recurso de inconstitucionalidad núm. 310/1983, interpuesto por el Parlamento de Canarias, contra el Real Decreto-ley 1/1983, de 9 de febrero, por el que se deroga la exacción sobre el precio de las gasolinas de automoción en las islas Canarias, Ceuta y Melilla. En esa ocasión se aprobó el Decreto-ley con omisión del trámite de informe o audiencia previsto en la DA tercera CE y en el entonces art. 45 EAC. El Alto Tribunal declaró la inconstitucionalidad del Real Decreto-ley, anulando su normativa en todo lo que se refiriese a Canarias. En palabras del TC:

«En este sentido ninguna duda se ofrece acerca de que nos hallamos ante informe o audiencia no facultativo, sino preceptivo, pues así resulta de lo imperativo de las expresiones utilizadas en los repetidamente invocados textos constitucionales, y es éste un extremo que ni siquiera se cuestiona por la Abogacía del Estado al oponerse al recurso. En cuanto al alcance o efectos de la omisión del trámite que según el recurrente conlleva la inconstitucionalidad de la disposición impugnada, tampoco se arguye nada por la parte contraria, pese a lo cual es indispensable incluir algunas precisiones, como puede ser el recordar que si la omisión de informes o audiencias preceptivas, en el procedimiento administrativo, determina normalmente incidir en un vicio esencial, causante de la anulabilidad del acto o disposición final, en el orden de la materia objeto de este recurso, la imperativa exigencia del trámite establecida en textos de índole constitucional, así como el rango y carácter del órgano llamado a evacuarlo, y no menos el alcance y transcendencia de la materia objeto de la disposición, conducen inexcusablemente a entender que la repetida omisión es una violación que entraña la inconstitucionalidad que en este recurso se denuncia y que debe por ello así declararse en esta sentencia, de acuerdo con las previsiones del art. 161.1 a) de la C.E. y 27 y siguientes de la LOTC, con el alcance y en los términos establecidos en los arts. 39 y concordantes de la misma».

Lo mismo volvió a suceder en relación con el Real Decreto-ley 12/1995, de 28 de diciembre, sobre medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera, que modificó el tipo de gravamen del impuesto especial sobre determinados medios de transportes, contra el que el Gobierno de Canarias. Interpuesto recurso de inconstitucionalidad núm. 1313/96 contra su art. 34, el TC, en la STC 137/2003, de 3 de julio, volvió a declararlo inconstitucional y nulo en todo lo que se refiere a Canarias con el siguiente razonamiento (FJ 10):

«Habiéndose omitido el preceptivo trámite de audiencia a la Comunidad Autónoma de Canarias procede declarar que el art. 34 del Real Decreto-ley 12/1995, de 28 de diciembre, sobre medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera, exclusivamente en lo que a su aplicación a Canarias se refiere, es contrario a la disposición adicional tercera de la Constitución y al art. 46 EACan y, por tanto, es inconstitucional y nulo».

En este caso, la vulneración de la disposición adicional tercera CE resulta frontal y directa y no parece ello requerir de mayores explicaciones. A dicha disposición se remite el art. 167.1 EAC, con lo que, de este modo, y ni que decir tiene, se trasgrede igualmente lo previsto en dicho precepto.

Tal y como ha venido a formularse la consulta a este respecto, nada más habría que añadir. Configurado constitucionalmente el informe del Parlamento de Canarias como un trámite de previa y preceptiva observancia, el caso es que no ha sucedido así en el supuesto concreto sometido a nuestra consideración en este Dictamen.

Cabría sin embargo tratar de aducir, llegado el caso, que con posterioridad a la aprobación del Real Decreto-ley 12/2021, primero, se ha solicitado el informe del Parlamento de Canarias; y además cabría tratar de esgrimirse incluso alguna resolución constitucional aislada en defensa del indicado planteamiento; pero lo cierto es que ni uno ni otro alegato podrían llegar prosperar.

En efecto, en cuanto al primero, si lo que se pretende es legitimar la evacuación de dicho trámite -el informe previo y preceptivo del Parlamento de Canarias en relación con cualquier modificación del REF que pretenda llevarse a efecto- antes del trámite de convalidación del correspondiente decreto-ley, entonces no habría otro remedio que considerar que el sujeto legitimado para recabar el indicado informe al efecto sería la propia instancia parlamentaria concernida en el caso, con vistas a la formación y a la exteriorización de su propia voluntad, esto es, el Congreso de los Diputados (art. 86 CE), en la medida en que la convalidación es un acto de inequívoca naturaleza parlamentaria. Y, por supuesto, el órgano autonómico emplazado a evacuar el indicado informe no es otro que el Parlamento de Canarias, así que es a él al que corresponde dirigirse mediante la formulación de la correspondiente solicitud, sin que su despacho corresponda a ninguna instancia ajena a aquél, como pudiera ser alguna de las integrantes del ejecutivo autonómico, tal y como le fue oportuna y razonadamente advertido, con tiempo sobrado por lo demás para dirigirse de manera correcta a la cámara legislativa autonómica. Nada de todo

lo cual, en suma, ni lo uno ni lo otro, ha sucedido en el supuesto determinante de la presente consulta.

En todo caso, por lo demás, tampoco habría de correr mejor suerte la cita aislada de alguna resolución constitucional en defensa de un planteamiento que pretendiera hacerse valer en el sentido expuesto, porque lo cierto es que no más que una sola resolución podría invocarse propiamente a tal fin. Se trataría así de la STC 35/1984, que es de donde proviene en realidad la cita, porque la posterior STC 137/2003 se limita a reproducir de forma entrecomillada la misma referencia al consignar la doctrina establecida por aquella resolución inicial del Tribunal Constitucional en torno al REF. Y la mencionada resolución constitucional (STC 35/1984) apenas dedica una línea y sin dar mayor razón a este concreto pormenor, en lo que por lo demás no es sino un mero *«obiter dicta»*, por cuanto que en el caso que tuvo que resolver el Tribunal Constitucional entonces la *«ratio decidendi»* de su fallo -a la postre, estimatorio del recurso- estuvo en la pura y burda omisión del trámite constitucionalmente exigible (informe del Parlamento de Canarias). Por si no fuera suficiente lo anterior, además, la referencia al trámite de la convalidación expresamente se contrae en exclusiva a *«supuestos como el presente»*, precisión nada baladí, en tanto que limitado a la sazón el objeto del decreto-ley a la exacción de un impuesto aplicable en Canarias, como la norma enjuiciada empezaba y terminaba con el indicado alcance, en el acto de ratificación del decreto-ley había margen en la actuación parlamentaria para proceder a respaldar o rechazar *“in toto”* el texto sometido a aprobación, algo que no sucede cuando se trata de una determinación que se inserta en una norma de alcance mucho mayor, en la medida en que, sujeta dicha norma a una votación de conjunto del texto, puede afectar gravemente a las demás previsiones que igualmente pudiera contener.

Ya para concluir, hemos de reafirmarnos en cualquier caso en la misma idea que reiteradamente se ha sostenido a lo largo la consulta sobre el carácter no solamente preceptivo sino también previo con el que ha de recabarse el informe del Parlamento de Canarias, con motivo de las modificaciones que del REF pretendan llevarse a efecto, y cuya omisión, con dicho carácter previo, resulta especialmente trascendental cuando es desfavorable.

El carácter previo con el que ha de recabarse el informe del Parlamento de Canarias resulta inequívocamente y sin mayores esfuerzos interpretativos del tenor literal de la propia disposición adicional tercera de la Constitución (cuyo contenido, por otro lado, tampoco resulta tan exigente como para venir reduciéndolo aún más);

y la indicada exigencia constitucional deviene de obligada observancia en todo caso, en tanto que dicha disposición no distingue el rango concreto de la norma que pretendiera proceder a la modificación del REF.

Los decretos-leyes innovan el ordenamiento jurídico desde que son aprobados y publicados; y, por tanto, desde ese momento producen plenos efectos e introducen las consiguientes modificaciones. Su eventual convalidación asegura su permanencia en el ordenamiento jurídico, o su eventual expulsión, si la convalidación es rechazada; pero la modificación del ordenamiento jurídico ya se vino a producir desde la publicación del decreto-ley y desde entonces ha desplegado plenos efectos. Nula incidencia tiene la emisión del previo y preceptivo informe, con posterioridad a la aprobación y publicación del decreto-ley y, menos aún, sobre los efectos que haya podido producir a partir de ellas.

Ciertamente, la regulación de los decretos-leyes figura en el art. 86 CE, pero también la disposición adicional tercera forma parte de la Constitución y, por tanto, ambas normas han de ser objeto de una interpretación armónica y conciliadora, que permita compatibilizar, respete y asegure la plena efectividad de sus respectivas exigencias.

C O N C L U S I O N E S

1. Tanto la **disposición final primera de la Ley 11/2021, de 9 de julio**, de medidas de prevención y lucha contra el fraude fiscal, de transposición de la Directiva (UE) 2016/1164, del Consejo, de 12 de julio de 2016, por la que se establecen normas contra las prácticas de elusión fiscal que inciden directamente en el funcionamiento del mercado interior, de modificación de diversas normas tributarias y en materia de regulación del juego, como la **disposición final tercera del Real Decreto-ley 12/2021, de 24 de junio**, por el que se adoptan medidas urgentes en el ámbito de la fiscalidad energética y en materia de generación de energía, y sobre gestión del canon de regulación y de la tarifa de utilización del agua, que modifican la disposición adicional decimocuarta de la Ley 19/1994, de 6 de julio, suponen una modificación, tanto sustancial como formal, del REF de Canarias, lo que activa la garantía procedimental establecida en la disposición adicional tercera CE y en el art. 167.2 EAC.

2. La aprobación del informe desfavorable del Parlamento de Canarias, aprobado por mayoría de dos tercios de sus miembros, suspende, desde que se notifica dicho

informe a las Cortes Generales, la tramitación de las iniciativas legislativas que pretendan la modificación del REF; por lo que la aprobación de la **disposición final primera de la Ley 11/2021, de 9 de julio**, de medidas de prevención y lucha contra el fraude fiscal, de transposición de la Directiva (UE) 2016/1164, del Consejo, de 12 de julio de 2016, por la que se establecen normas contra las prácticas de elusión fiscal que inciden directamente en el funcionamiento del mercado interior, de modificación de diversas normas tributarias y en materia de regulación del juego, supone el incumplimiento del art. 167.2 EAC, y por vía de conexión, asimismo, de la disposición adicional tercera CE.

3. En relación con la **disposición final tercera del Real Decreto-ley 12/2021, de 24 de junio**, por el que se adoptan medidas urgentes en el ámbito de la fiscalidad energética y en materia de generación de energía, y sobre gestión del canon de regulación y de la tarifa de utilización del agua, el Gobierno del Estado está obligado a solicitar el informe al Parlamento de Canarias con anterioridad a la aprobación de cualquier Decreto-ley que pretenda modificar el REF. Tal omisión provoca la declaración de inconstitucionalidad por vulneración de la disposición adicional tercera de la Constitución, y consiguiente nulidad, de dicha normativa en todo lo que se refiera a Canarias.