



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 408/2021

(Pleno)

San Cristóbal de La Laguna, a 3 de agosto de 2021.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias en relación con la *Propuesta, formulada por todos los Grupos Parlamentarios, por la que se interesa la adopción del acuerdo de interposición de sendos recursos de inconstitucionalidad contra 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, y contra 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 (EXP. 412/2021 RI)*.*

FUNDAMENTOS

I

1. Solicitud de dictamen preceptivo.

Se emite el presente Dictamen, a solicitud de la Presidencia del Parlamento de Canarias, en relación con la Propuesta, formulada por todos los Grupos Parlamentarios, por la que se interesa la adopción del acuerdo de interposición de sendos recursos de inconstitucionalidad contra 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

* Ponente: Sr. Suay Rincón.

tributarias y en materia de regulación del juego, y contra 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.

La legitimación del Presidente del Parlamento para solicitar el Dictamen, la preceptividad de la solicitud y la competencia del Consejo Consultivo para emitirlo resultan de los arts. 43.f) y 58.1 letra d) de la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias, del artículo 207 del Reglamento del Parlamento de Canarias y de la Resolución de la Mesa del Parlamento, adoptada con fecha 19 de julio de 2021, por la que se establece el procedimiento para la adopción por el Parlamento de Canarias de acuerdos de interposición de recursos de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional (10L/RM-0003), así como de los arts. 11.1 y 12.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias.

2. Plazo de emisión del dictamen.

En el escrito de solicitud, de conformidad con el Acuerdo de la Mesa que lo acompaña, en aplicación de lo previsto en el art. 20.3 de la Ley de este Consejo Consultivo -que no se cita-, se fija un plazo hasta las 12:00 horas del día 27 de agosto de 2021 para la emisión del dictamen.

El plazo máximo para la emisión del dictamen solicitado se fija dentro del período anual de vacaciones de este Organismo, de acuerdo con la disposición adicional primera del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Canarias, aprobado por el Decreto 181/2005, de 26 de julio, que lo sitúa en efecto en el mes de agosto de cada año, período durante el cual se suspenden las actividades, con la única salvedad de las que, en su caso, corresponda realizar para la constitución del Pleno, tras el cese de los miembros del Consejo Consultivo por el cumplimiento de su mandato.

El Pleno, sin embargo, puede acordar que se habiliten días hábiles, pero solo en los cinco primeros días de dicho mes, según establece la citada disposición adicional primera del Reglamento de Organización y Funcionamiento de este Consejo.

En consecuencia, el Pleno de este Consejo Consultivo ha acordado, en su sesión del pasado 27 de julio de 2021, la habilitación de los días 1 al 6 de agosto, al objeto de pronunciarse sobre aquellas solicitudes provenientes del Parlamento de Canarias en que el plazo final para la emisión de dictamen se produzca en el mes de agosto.

3. Momento de la solicitud de dictamen.

La Resolución de la Mesa del Parlamento de 19 de julio de 2021, antes mencionada, por la que se establece el procedimiento para la adopción por el Parlamento de Canarias de acuerdos de interposición de recursos de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional (10L/RM-0003), dispone, en lo que ahora interesa destacar, que el acuerdo de admisión de la propuesta motivada presentada por los grupos parlamentarios dispondrá recabar inmediatamente dictamen preceptivo del Consejo Consultivo de Canarias, pudiendo la Mesa del Parlamento, a la vista de las circunstancias concurrentes, valorar la conveniencia de que en la solicitud de dictamen se haga constar su urgencia.

Que se recabe inmediatamente el dictamen preceptivo de este Consejo Consultivo se justifica en la indicada resolución en que el plazo máximo para formular el recurso de inconstitucionalidad es de tres meses a partir de la publicación de la ley, disposición o acto con fuerza de ley cuya impugnación se pretende, y que previamente a su interposición procederá recabar dictamen preceptivo del Consejo Consultivo de Canarias y convocar sesión plenaria o, en su caso, de la Diputación Permanente, a los efectos de adoptar el oportuno acuerdo y, posteriormente, encomendar a los Servicios Jurídicos de la Cámara el estudio, preparación, personación y formalización del correspondiente recurso ante el Tribunal Constitucional.

En el Dictamen 45/2013, de 19 de febrero, emitido en relación con la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la disposición adicional decimotercera de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2013, ya nos manifestamos señalando que el objeto de dicho Dictamen no debería venir constituido, sin más, por la Proposición no de Ley presentada a tal efecto (que la Resolución del Parlamento 10L/RM-0003 denomina ahora Propuesta) con la finalidad de que el Parlamento, por Acuerdo del Pleno, como órgano competente al efecto, recurra la disposición legislativa estatal de referencia.

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

Teniendo en cuenta precisamente el plazo preclusivo para interponer eventualmente el recurso o el conflicto ante el Tribunal Constitucional al que antes nos referimos, nuestra Ley reguladora (art. 21) permite adelantar el momento en que se puede solicitar el Dictamen y, en consecuencia, alterar ligeramente el objeto anteriormente descrito, pues cabe solicitarlo simultáneamente a adoptarse el acuerdo de interposición.

Entendemos, sin embargo, que es a la propia Ley del Consejo a la que le incumbe la regulación de ese extremo, ya que, por mandato estatutario (art. 58 del Estatuto de Autonomía de Canarias), es ella la que tiene reservado regular el funcionamiento de este órgano de relevancia estatutaria, entre las cuales se sitúa la determinación del momento en el que se ha de recabar el parecer del Consejo Consultivo en los asuntos en los que tiene que intervenir preceptivamente.

En cualquier caso, debe conjurarse todo riesgo de convertir a este Organismo en un órgano asesor, función ajena a la encomendada por el Estatuto de Autonomía al Consejo Consultivo de Canarias; lo que, entre otras consecuencias, tiene especial relevancia en punto a lo que se pondrá de manifiesto en el siguiente apartado.

4. Otros informes.

La Resolución del Parlamento de Canarias, en efecto, también prevé que, una vez adoptado, en su caso, el acuerdo de admisión a trámite de la propuesta de interposición del recurso de inconstitucionalidad, la Mesa podrá recabar cuantos informes considere oportunos para su remisión a los grupos parlamentarios antes de la votación final de la iniciativa.

Pues bien, a este respecto, este Consejo Consultivo quiere recordar que el art. 3 de su Ley reguladora prohíbe que, emitido un dictamen por el Consejo Consultivo sobre un asunto, su solicitante pueda recabar, para el mismo procedimiento y en los mismos términos, cualquier otro informe de cualquier otro órgano de la Comunidad Autónoma o del Estado; así como también que el art. 22 de nuestra misma Ley institucional establece el deber de facilitar por el contrario al Consejo Consultivo, juntamente con la solicitud de dictamen, cuantos antecedentes, informes y documentos constituyan el expediente.

Quiere ello decir, pues, que ni siquiera a la vez que se solicita el dictamen se pueden recabar otros informes pues, en ese caso, no estaría completo el expediente sometido a nuestra consideración.

II

1. Propuesta para la adopción del acuerdo de interposición del recurso de inconstitucionalidad.

La Propuesta suscrita por todos los grupos parlamentarios de la Cámara el pasado 20 de julio de 2021, y remitida a este Consejo Consultivo, junto al escrito de solicitud de dictamen, se expresa en los siguientes términos:

«Primero. Nuestra Comunidad Autónoma goza de un Régimen Económico y Fiscal especial (REF), propio de nuestro acervo histórico constitucional y que está justificado por sus hechos diferenciales, tales como el carácter insular, la lejanía, las especiales condiciones geográficas, geológicas y climáticas, así como la escasez de recursos.

El Régimen Económico Fiscal canario (REF) comprende una serie de medidas económicas y fiscales que tienen como objetivo promover la expansión económica y social de Canarias y compensar las dificultades derivadas de su condición de Región Ultraperiférica (RUP). La necesidad de tales medidas no está ligada a una situación coyuntural de crisis económica, sino que responde precisamente a dichos hechos diferenciales y estructurales.

Y fruto de ello es que este Régimen Especial viene reconocido y garantizado, tanto en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía, en el ámbito estatal interno, como en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) en el ámbito europeo.

Segundo.- La Disposición Adicional Tercera de la Constitución al disponer 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 autonómico", ha llevado a debates doctrinales y jurisprudenciales en torno a si esta disposición era un precepto que pretendía asegurar, a modo de "garantía institucional" una institución como el especial régimen económico-fiscal canario, o bien, simplemente ante una referencia de tipo procedimental, dando participación al Parlamento de la Comunidad Autónoma a modo de garantía especial o protección específica para el referido régimen. Así podemos citar algunas sentencias del Tribunal Constitucional como, por ejemplo, la 35/1984, de 13 de marzo, que sí sostiene que la disposición adicional tercera constituye un límite constitucional superpuesto al genérico de la reserva de ley, operando por tanto el régimen económico -fiscal canario como una garantía institucional.

Tercero.- Asimismo, nuestro régimen económico y fiscal está reconocido y reforzado en sus objetivos y desarrollo en los artículos 165, 166, 167 y 168 del Estatuto de Autonomía de Canarias. Contemplándose en los mentados preceptos una nueva regulación para las modificaciones del REF, a saber:

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.

Aparte de reincidir el apartado 1 del artículo 167 que el REF solo puede ser modificado previo informe del Parlamento de Canarias, la novedad estriba en la obligación de arbitrar un nuevo procedimiento en el caso de que el informe del Parlamento de Canarias sea desfavorable con los requisitos previstos en el artículo 167.2.

En definitiva, el artículo 167.2 nos viene a decir que si el informe del Parlamento de Canarias es desfavorable -siempre que sea aprobado con los votos de 2/3 partes de la Cámara- la tramitación de la iniciativa legislativa debe paralizarse hasta conocer los resultados o posibles acuerdos que, sobre las modificaciones del REF propuestas, salgan de la Comisión Bilateral de Cooperación entre la Administración General del Estado y la de la Comunidad Autónoma de Canarias.

Cuarto.- Con fecha 30 de junio de 2021, se aprueba el Proyecto de Ley 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, -publicado

en el BOE nº 164, de 10 de julio de 2021- en cuya disposición final primera apartado cuatro modifica la disposición adicional decimocuarta de la Ley 19/ 1994, de 6 de julio, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, en lo que se refiere a los límites de las deducciones por inversiones en producciones cinematográficas, series audiovisuales y espectáculos en vivo de artes escénicas y musicales realizadas en Canarias.

A la vista del Proyecto de Ley mentado, y antes de su aprobación en el Congreso de los Diputados, el Senado mediante escrito RE núm. 7620, de 18 de junio de 2021, dio traslado al Parlamento de Canarias el Dictamen relativo a dicho Proyecto de Ley en el que se incorporaba una enmienda que dio lugar a la modificación de la disposición final primera, apartado cuatro anteriormente reseñada. El Parlamento de Canarias aprobó por unanimidad informe desfavorable a la modificación mencionada -relativa a los límites de las deducciones por inversiones en producciones cinematográficas, series audiovisuales y espectáculos en vivo de artes escénicas y musicales realizadas en Canarias-, acuerdo plenario de informe desfavorable que fue comunicado el 28 de junio de 2021.

Por lo que entendemos, nos encontramos ante una vulneración del artículo 167.2 del Estatuto de Autonomía de Canarias.

Entrando en el fondo disposición final primera, apartado cuatro, que modifica la disposición adicional decimocuarta de la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, de la Ley 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, procede manifestar que, hace más de un año, el límite de las deducciones por inversiones en producciones cinematográficas y series audiovisuales, fue modificado, mediante RDL 17/2020, de 5 de mayo, por el que se aprueban medidas de apoyo al sector cultural y de carácter tributario para hacer frente al impacto económico y social del COVID- 19, permitiendo recibir hasta 10 millones de euros en los rodajes que se realizan en la Península y Baleares y, en cambio, para Canarias no se tuvo en cuenta nuestro Régimen Económico y Fiscal, limitando el incentivo hasta 5,4 millones de euros, contraviniendo así el artículo 94 de la Ley 20/1991, de 7 de junio, del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, que contempla que las deducciones en Canarias sean un 80% superior al régimen general que se establezca para el resto de España. Y esta cuestión no se ha corregido para poder llegar hasta el 80% de diferencial favorable a las Islas, previsto en el citado art. 94 de la Ley 20/ 1991.

En este caso, sin perjuicio de la modificación introducida en el Régimen Económico de Canarias y, que como hemos dicho, fue informada desfavorablemente por el Parlamento de Canarias en su sesión plenaria del 28 de junio pasado, lo que interesa ahora, a los efectos de

la presentación de un Recurso de Inconstitucionalidad contra la Ley referida, es que se tenía que haber aplicado el artículo 167.2 del Estatuto de Autonomía de Canarias cuyo informe y procedimiento ignoró el Congreso de los Diputados, no guardando la lealtad institucional, que exige la cooperación entre las diferentes Administraciones Públicas en aras del superior interés general.

Quinto.- Asimismo, el 24 de junio de 2021, se aprueba por el Consejo de Ministros un Real Decreto-Ley 12/2021, de 24 de junio (BOE núm. 151, de 25 de junio de 2021) 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, para introducir una Disposición adicional tercera de modificación de la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del REF, sin el previo informe preceptivo, vulnerándose la Disposición Adicional Tercera de la Constitución y el Estatuto de Autonomía, ya que si bien se requirió informe por parte del Ministerio de Hacienda del Gobierno de España en escrito firmado el día 24 de junio de 2021 a la Consejería de Hacienda de Presupuestos y Asuntos Europeos del Gobierno de Canarias, y comunicada dicha circunstancia el día 30 de junio mediante escrito de la Viceconsejería de Relaciones con el Parlamento dirigido al Presidente del Parlamento de Canarias y puesto en conocimiento por su parte y a los efectos oportunos, al Ministerio de Hacienda por acuerdo de la Mesa de la Cámara el día 1 de julio de 2021, sin respuesta por parte del Ministerio, por lo que se debe entender que se ha vulnerado la Disposición Adicional Tercera de la Constitución.

A mayor abundamiento es preciso mentar que el texto de la Disposición adicional tercera del Real Decreto-Ley 12/2021, de 24 de junio, contempla una modificación de la Ley 19/1994, de 6 de julio, que ya fue rechazada con informe desfavorable por el Parlamento de Canarias.

Sexto.- Aunque en el asunto regulado en la Ley 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, y en el Real Decreto-Ley 12/2021, de 24 de junio, lo sustancial sea los límites de las deducciones por inversiones en producciones cinematográficas, series audiovisuales y espectáculos en vivo de artes escénicas y musicales realizadas en Canarias, ahora cobra mayor importancia la vulneración de la Disposición Adicional Tercera de la Constitución en el desarrollo previsto en la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre del Estatuto de Autonomía de Canarias en su artículo 167 y concordantes, al haber introducido modificaciones al Régimen Económico y Fiscal sin el preceptivo informe del Parlamento de Canarias.

Por lo expuesto, y teniendo en cuenta el dictamen resultante del informe preceptivo del Consejo Consultivo de Canarias, los Grupos parlamentarios firmantes presentamos la siguiente propuesta:

El Parlamento de Canarias:

1. Acuerda interponer un recurso de inconstitucionalidad contra 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, por la razones expuestas y las que así se consideren por los Servicios Jurídicos de la Cámara, en defensa de la aplicación de la Disposición Adicional Tercera de la Constitución y en concordancia con el artículo 167 del Estatuto de Autonomía de Canarias.

2. Acuerda interponer un recurso de inconstitucionalidad contra 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 defensa de la aplicación de la Disposición Adicional Tercera de la Constitución en concordancia con el artículo 167 del Estatuto de Autonomía de Canarias, vulnerado por el Gobierno de España con la introducción de una Disposición adicional tercera en dicho Real Decreto Ley que modifica la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del REF sin el informe previo del Parlamento de Canarias; por la razones expuestas y las que así se consideren por los Servicios Jurídicos de la Cámara».

2. Síntesis de la Propuesta de los Grupos.

En resumidas cuentas, lo que se pretende con la Propuesta formulada por los Grupos es recurrir, 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; en el primer caso, porque, al contener una disposición final primera dirigida a la modificación de la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, la aprobación de dicha modificación

supone la vulneración del apartado 2 del art. 167 del Estatuto de Autonomía de Canarias, puesto que se ha emitido el informe -previo- desfavorable por parte del Parlamento de Canarias, votado por más de las dos terceras partes de sus miembros, lo que debió conllevar la paralización de la tramitación de la iniciativa legislativa hasta conocer los resultados o posibles acuerdos que, sobre las modificaciones propuestas del régimen económico y fiscal de Canarias, salieran de la Comisión Bilateral de Cooperación entre la Administración General del Estado y la de la Comunidad Autónoma de Canarias; y en el segundo caso, porque el Real Decreto-ley 12/2021 también contiene una disposición -esta vez, la disposición final tercera- que igualmente modifica la Ley 19/1994, de 6 de julio, pero esta vez sin siquiera solicitar el previo informe preceptivo, vulnerándose de esa manera la disposición adicional tercera de la Constitución y el art. 167 del Estatuto de Autonomía de Canarias.

3. Delimitación del objeto del dictamen.

Más allá de otros eventuales incumplimientos, nuestro deber es atenernos a las cuestiones suscitadas por el Parlamento de Canarias. De modo que delimitado en los términos expuestos el objeto sobre el que ha de recaer este Dictamen, y recabado éste, por tanto, con vistas a determinar si en la opinión de este Consejo Consultivo existen fundados motivos para la interposición de recurso de inconstitucionalidad, tanto contra la disposición final primera de la Ley 11/2021, como contra la disposición final tercera del Real Decreto-Ley 12/2021, normas sobre cuya constitucionalidad se recaba nuestro parecer con base en las razones anteriormente consignadas, este Organismo considera que, en efecto, concurren fundados motivos para la interposición de recurso de inconstitucionalidad.

Este Consejo Consultivo aprecia vicios de inconstitucionalidad, concretamente, porque considera que se han infringido los mandatos establecidos por la disposición adicional tercera de la Constitución y por el art. 167.2 del Estatuto de Autonomía de Canarias; y, por esta esencial razón, estima que procede consecuentemente la formalización de recurso de inconstitucionalidad.

III

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

La disposición adicional tercera de la Constitución (CE) establece: *«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».

Garantizada así la vigencia del régimen económico y fiscal (REF) de Canarias al tiempo de aprobarse la Constitución, esta disposición establece en su defensa y protección la preceptividad del informe previo de la Comunidad Autónoma de Canarias.

La articulación de este singular mecanismo de protección en garantía del REF de Canarias se realiza a continuación por el Estatuto de Autonomía (EAC) en los siguientes términos (art. 167):

«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».

Se trata de la redacción vigente en la actualidad de este precepto estatutario, tras la reforma de que el Estatuto de Autonomía de Canarias fue objeto en 2018 (Ley

Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias).

2. Dictamen 394/2021, de 26 de julio.

Este Consejo Consultivo ha tenido ocasión ya de emitir su pronunciamiento, en torno al asunto sobre el que ahora se recaba nuestra opinión, en nuestro Dictamen 394/2021, de 26 de julio, aunque desde distinta perspectiva, así que valga reproducir ante todo lo que a la sazón vino a quedar expuesto y sin perjuicio de que después en el curso de este Dictamen se proceda ocasional y puntualmente, asimismo, a la transcripción literal de algunos de sus pasajes.

«FUNDAMENTOS

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 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 entre 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 sobrevenida 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 results 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 atiene 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) n° 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 autonómico». 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 impeditiva 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 entre 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 diálogo, 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 día 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.

CONCLUSIONES

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».*

3. Proyección de las precedentes consideraciones sobre el contenido del presente Dictamen.

Exteriorizada nuestra opinión en los términos transcritos, lo que procede ahora es deducir las consecuencias pertinentes de acuerdo con nuestra propia doctrina (Dictamen 394/2021) para identificar los vicios de inconstitucionalidad de que, a juicio de este Consejo Consultivo, adolecen tanto la Ley 11/2021 (disposición final primera) como el Real Decreto-ley 12/2021 (disposición final tercera), en lo que

conciernen singularmente a ambas normas que es el objeto al que se contrae la solicitud de dictamen. Y trataremos primero, a tal efecto, las cuestiones que resultan comunes y, después, las que específicamente conciernen a cada una de ellas.

IV

1. Sobre la concurrencia, en ambos casos, de la premisa necesaria para la aplicación de la garantía constitucional establecida en defensa del REF de Canarias.

La aplicación de la garantía constitucional dispuesta por la disposición adicional tercera CE, la preceptividad del informe previo de la Comunidad Autónoma, se subordina a la imprescindible concurrencia del supuesto de hecho igualmente previsto por dicha disposición adicional tercera.

El informe previo del Parlamento de Canarias resulta exigible ante todo supuesto en que se pretenda llevar a efecto la modificación del REF de Canarias (disposición adicional tercera CE).

Luego, por tanto, procede ante todo determinar si concurre la indispensable premisa para la aplicación de la garantía establecida por la Constitución, en suma, elucidar si los textos normativos antes mencionados sobre los que se requiere el pronunciamiento de este Consejo Consultivo han venido efectivamente a modificar el REF.

Y a tal fin, y antes aún, se hace igualmente obligado determinar la adscripción al REF de Canarias de la disposición adicional decimocuarta de la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, que es la disposición legal que es objeto de sendas modificaciones por parte de los textos normativos antes mencionados, esto es, determinar si dicha disposición adicional decimocuarta de la Ley 19/1994 forma parte del bloque de disposiciones integrantes del REF de Canarias.

Ya dimos cumplida respuesta a ambas cuestiones en nuestro Dictamen 394/2021, ciertamente; pero es preciso volver a recordarlo ahora.

2. La incuestionable adscripción al REF de Canarias de la deducción fiscal por inversiones en producciones audiovisuales realizadas en Canarias.

En relación con la pertenencia de la disposición adicional decimocuarta de la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, al ámbito institucional del REF, tuvimos ocasión de señalar:

«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».

Y, así las cosas, ya en concreto, en cuanto a la deducción fiscal por inversiones en producciones audiovisuales realizadas en Canarias, igualmente pudimos destacar en el indicado Dictamen 394/2021 poco después:

« (...) 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 entre 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».

Así, pues, es la legislación específica del REF la que determina y concreta el contenido de la institución, en definitiva, 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, y las sucesivas modificaciones de que ambas leyes han sido objeto en el curso del tiempo.

Y la deducción fiscal existente en Canarias por inversiones en las producciones españolas y extranjeras de obras audiovisuales que se realicen en el archipiélago, en la medida en que viene contemplada por la disposición adicional decimocuarta de la Ley 19/1994, forma parte integrante de dicho régimen económico y fiscal especial.

3. La modificación de la indicada deducción fiscal por las disposiciones cuya inconstitucionalidad se pretende («in peius», además).

Indiscutible así la pertenencia al REF de Canarias de la indicada deducción fiscal, no menos evidente es la modificación que experimenta su contenido como consecuencia de las disposiciones sobre las que se recaba la opinión de este Consejo Consultivo acerca de la pertinencia de interponer recurso de inconstitucionalidad (disposición final primera de la Ley 11/2021 y disposición final tercera del Real Decreto-ley 12/2021).

Lo pusimos asimismo de manifiesto en el indicado Dictamen 394/2021:

«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».

Y es importante volver a resaltarlo ahora, porque, además de poder así volver a subrayar de nuevo, como ya se avanzó, la innegable modificación de que ha sido objeto la disposición adicional decimocuarta de la Ley 19/1994 (por medio de la disposición final primera de la Ley 11/2021 y disposición final tercera del Real Decreto-ley 12/2021), sirve asimismo la ocasión para aclarar que, lejos de las apariencias, la modificación dista de producir un efecto favorable sobre el REF, como a primera vista pudiera entenderse al ascender el importe máximo de la deducción fiscal para las producciones audiovisuales desarrolladas en Canarias (de 5,4 a 12,4 millones de euros).

En efecto, puesto el importe máximo de la deducción fiscal así fijado para Canarias por medio de las disposiciones que pretenden impugnarse, en relación con el art. 36.2 de la Ley del Impuesto de Sociedades, que también es modificado, y que incrementa la deducción fiscal existente por este concepto en el resto del territorio del Estado de 3 a 10 millones de euros, resulta que el diferencial fiscal de Canarias con el resto del Estado experimenta una sensible minoración (con el consiguiente desincentivo que ello trae consigo para la realización de la actividad que se pretendía fomentar mediante la indicada deducción fiscal); en tanto que, establecido antes el diferencial fiscal en un 80%, pasa ahora a quedar reducido en poco más de un limitado 24%, tal y como se argumenta suficientemente en los pasajes antes transcritos.

4. Conclusiones.

Así, pues, de cuanto antecede cabe obtener ya las primeras conclusiones: 1) la norma cuya modificación se ha llevado a efecto (disposición adicional decimocuarta de la Ley 19/1994) forma parte del REF de Canarias; y 2) la modificación llevada a efecto (por la disposición final primera de la Ley 11/2021 y por la disposición final tercera del Real Decreto-ley 12/2021) ha sido sustancial y no meramente formal, y ha repercutido negativamente en dicho régimen económico y fiscal.

En cualquier caso, determina ello, por tanto, la aplicación de la garantía constitucional y estatutaria establecida en defensa del REF de Canarias.

V

1. Consecuencias: la consiguiente necesidad de aplicar la garantía constitucional y estatutaria establecida en defensa del REF de Canarias.

Incuestionable la modificación experimentada del REF en los términos que venimos exponiendo, resulta necesaria la observancia de la garantía dispuesta por la disposición adicional tercera CE. Dicho de otro modo, la preceptividad del informe previo del Parlamento de Canarias deviene obligada y resulta inexcusable en ambos casos, esto es, tanto en el de la disposición final tercera de la Ley 11/2021 como en el de la disposición final primera del Real Decreto-ley 12/2021.

Y llegados a este punto, este Consejo Consultivo estima que se ha incumplido el mandato impuesto por la disposición adicional tercera de la Constitución al desatender la garantía dispuesta por ella.

Sin embargo, debe distinguirse, porque cada uno de ambos supuestos plantea cuestiones específicas a este respecto, y su tratamiento por tanto debe efectuarse por separado a partir de ahora.

2. Vulneración de la garantía constitucional y estatutaria establecida en defensa del REF, respectivamente, por la disposición adicional tercera CE y el art. 167.2 EAC: cuestiones específicas atinentes a la Ley 11/2021.

A) El desarrollo del procedimiento legislativo.

En relación con la Ley 11/2021, en primer lugar, la modificación del REF que nos ocupa no figuraba en el texto originario del proyecto de ley que terminaría a la postre convirtiéndose en la Ley 11/2021. Se incorporó al texto a resultas de una enmienda introducida en el Senado (enmienda n.º 178), como consecuencia de la incorporación de dicha enmienda al informe de la ponencia designada para estudiar el proyecto de ley, una vez que éste se remitió a la Cámara Alta tras su aprobación inicial por el Congreso de los Diputados para continuar su tramitación legislativa.

Aprobado el informe de la ponencia, que fue el que introdujo la modificación del REF, por la Comisión de Hacienda del Senado el 17 de junio de 2021, ese mismo día se recabó el preceptivo informe al Parlamento de Canarias -en realidad, la fecha de salida que consta en el registro del Senado al efecto es ya del siguiente día 18-.

Lo cierto es que, sin esperar a su recepción, y trascurridos apenas tres días hábiles, el Pleno del Senado el 23 de junio de 2021 aprobó el Proyecto de Ley y lo remitió de nuevo al Congreso.

Reunido el Parlamento de Canarias, el 28 de junio emitió su informe previo y preceptivo, después de recibir el parecer del Gobierno el 24 de junio, que resultó desfavorable por una mayoría superior a los 2/3 de la Cámara (en realidad, resultó negativo por la unanimidad de todos sus miembros).

Y trasladado ese mismo día el indicado informe a las Cortes Generales (Congreso de los Diputados y Senado), el Congreso de los Diputados, pese a tener conocimiento del mismo y obrar en su poder (su Diario de Sesiones correspondiente a dicha sesión plenaria así lo permite corroborar), en su sesión de 30 de junio de 2021, sin tener en cuenta dicho informe ni atenerse tampoco a las consecuencias resultantes del hecho de que fuera desfavorable (unas consecuencias sobre las que inmediatamente se profundizará), procedió a la votación final y aprobación del texto legislativo.

B) La necesaria activación de la garantía procedimental en la modificación del REF y sus efectos suspensivos.

Pues bien, a tenor del informe desfavorable del Parlamento de Canarias a la modificación del REF, una vez constatado el carácter desfavorable de dicho informe, lo que resulta innegable es que debió activarse el nuevo mecanismo reforzado de coordinación establecido por el EAC (art. 167.2).

Sobre el contenido del indicado mecanismo reforzado de coordinación y su significación ya nos manifestamos en nuestro anterior Dictamen 394/2021. Después de dar cuenta de forma exhaustiva a la sazón de la trayectoria y evolución de la regulación de la garantía procedimental constitucional y estatuariamente establecida en defensa del REF de Canarias -el informe previo y preceptivo del informe del Parlamento ante cualquier modificación que del REF pretendiera llevarse a efecto-, resaltamos la novedad que se concreta ahora en la redacción del art. 167.2 EAC:

« (...) 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 entre 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».

Igualmente nos pronunciamos entonces sobre el alcance y consecuencias que habrían de resultar de la emisión un informe desfavorable que alcanzara a obtener la mayoría reforzada exigida a tal efecto de más de dos tercios de los votos favorables en la cámara autonómica.

E importa ahora transcribir las consideraciones que efectuamos en nuestro Dictamen 394/2021 a este respecto, porque son especialmente relevantes a los efectos de este Dictamen:

«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 diálogo, 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 día 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)».

Ciertamente, en esta ocasión ha sido especialmente larga la transcripción literal de este pasaje de nuestro Dictamen 394/2021, como avanzamos; pero resultaba necesario y nos exime ahora de efectuar mayores comentarios.

La aprobación de un informe negativo o desfavorable por el Parlamento de Canarias (a resultas de su respaldo por una mayoría parlamentaria superior a los dos

tercios de la cámara autonómica) obliga a suspender la tramitación parlamentaria de la iniciativa legislativa dirigida a la modificación del REF. Entenderlo de otro modo propicia la creación de un escenario no exento de una elevada dosis de inseguridad jurídica. La suspensión recae sobre una «*propuesta de texto normativo*» o «*proyecto o proposición de ley*», sobre un objeto que queda así perfectamente delimitado por el art. 167.2 EAC; y tal y como igualmente se establece por este precepto estatutario, después de sustanciado el procedimiento previsto en el Estatuto de Autonomía, «*continuará el procedimiento*» o, como también se previene después, «*el proyecto o proposición de ley continuará su tramitación*».

El incumplimiento de lo dispuesto por la previsión estatutaria que nos ocupa (art. 167.2 EAC), así, pues, ha sido palmario. No queda, entonces, sino deducir de cuanto se ha dejado consignado las consecuencias pertinentes.

C) Consecuencias derivadas de la inobservancia de la garantía procedimental en la modificación del REF.

Al no haberse acudido al procedimiento estatutariamente establecido, y no haberse aplicado las consiguientes consecuencias suspensivas, se ha infringido flagrantemente el art. 167.2 EAC y, por vía de conexión, asimismo, la disposición adicional tercera CE.

Que sea el EAC la norma que desarrolle la disposición adicional tercera CE se deduce de la naturaleza de los estatutos de autonomía como las normas institucionales básicas de las Comunidades Autónomas, tal como preceptúa el art. 147.1 CE, que el Estado reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico.

Como tales, forman parte los estatutos de autonomía del bloque de constitucionalidad y, en tanto que no excedan del contenido que les es propio, constituyen parámetro de la validez del resto de normas, provengan del Estado o de las Comunidades Autónomas (art. 28.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional).

Cierto es que los estatutos de autonomía, debido a su rigidez (se reforman de acuerdo con su propio procedimiento de acuerdo con el art. 147.3 CE), no pueden contener cualquier materia, siendo su límite la propia Constitución, a la que están subordinados jerárquicamente (art. 9.1 y 3 CE).

Según el Tribunal Constitucional, en su STC 31/2010, sin embargo, el Estatuto dota al ordenamiento de diversidad, dentro del respeto a la Constitución, siendo la norma que garantiza la indemnidad del sistema autonómico. La naturaleza de los estatutos y su posición en el sistema de fuentes determinan su posible contenido, que no se agota en las materias expresamente mencionadas en el art. 147.2 CE, sino que permite incluir otros contenidos en tanto que *«inherente a la condición del Estatuto como norma institucional básica con cuanto ello implica en términos de autogobierno, de autoorganización y de identidad»*. Es decir, los estatutos de autonomía pueden regular cualquier materia inherente a su condición de norma institucional básica de la Comunidad Autónoma que la CE no reserve a otras fuentes normativas, como pueden ser las Leyes orgánicas (art. 81.1 y concordantes CE), los reglamentos parlamentarios (arts. 72, 79 y 87 CE) o las leyes básicas del Estado (STC 31/2010).

Pues bien, teniendo esto presente, en la medida en que el REF es un régimen singular de Canarias, cuya modificación requiere informe previo de la Comunidad Autónoma (disposición adicional tercera CE), es evidente que ha de ser el Estatuto de Autonomía el que determine quién y cómo ha de emitir ese informe, y así lo ha venido haciendo desde su aprobación en 1982 (art. 45 del primigenio EAC; art. 46, tras la reforma del 1996; y art. 167, actual).

Así también lo ha reconocido el Tribunal Constitucional, por otra parte, aunque no en el caso canario, con ocasión de analizar la constitucionalidad del art. 72.3 del Estatuto de Autonomía de Aragón, que establece la necesidad de que el Estado requiera un informe de la Comunidad Autónoma aragonesa en los siguientes términos: *«[e]n este sentido, y para la defensa de los derechos relacionados con el agua contemplados en el artículo 19, la Comunidad Autónoma emitirá un informe preceptivo para cualquier propuesta de obra hidráulica o de transferencia de aguas que afecte a su territorio. El Gobierno de España deberá propiciar de forma efectiva el acuerdo entre todas las Comunidades Autónomas que puedan resultar afectadas»*.

Para el Tribunal Constitucional (STC 13/2015, de 5 febrero, FJ 4.º): *«el informe cuestionado, como hemos afirmado para un supuesto similar, constituye “un razonable mecanismo de colaboración entre la Comunidad Autónoma y el Estado en una materia en la que es evidente que resultan afectadas e implicadas las competencias y los intereses de una y otro, sin que en modo alguno se desplace o enerve, lo que sería constitucionalmente inaceptable, la competencia estatal ex art. 149.1.22 CE cuando se trate de trasvases entre cuencas intercomunitarias (STC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 22), pues el informe que ha de emitir la Generalitat, como expresamente reconocen los recurrentes, es un informe,*

aunque preceptivo, no vinculante, que se compadece con el principio de cooperación que ha de presidir las relaciones entre el Estado y la Comunidad Autónoma” (STC 31/2010, FJ 65). También en este caso el informe de la Comunidad Autónoma carece de carácter vinculante, por lo que la competencia estatal no resulta alterada ni menoscabada, “pues las relaciones del Estado, titular de la soberanía, con las Comunidades Autónomas, dotadas de autonomía política, se sustentan en la fijación de esferas de competencia indisponibles e irrenunciables por imperativo constitucional (por todas STC 194/2004, FFJJ 7, 8 y 9)(STC 247/2007, FJ 22)”».

Y que el incumplimiento de las previsiones estatutarias sea además susceptible de determinar la censura directa del Alto Tribunal lo recalca precisamente esta misma STC 13/2015 (FJ 5.º), que se pronuncia al respecto en los siguientes términos:

«c) Establecida de esta forma la afectación al territorio autonómico de las transferencias reguladas por los preceptos impugnados y la imposibilidad de una gestión fragmentada de la cuenca, es evidente que dicho trámite de informe preceptivo, exigible sobre cualquier propuesta de transferencia y que tiene por objeto establecer un mecanismo de cooperación en un ámbito en el que resultan afectados intereses estatales y autonómicos, no ha tenido lugar en esta ocasión, por lo que, en principio, contraviene lo previsto en una disposición integrada en el bloque de constitucionalidad (art. 28.1 CE) como es el Estatuto de Autonomía de Aragón, aprobado por Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, norma institucional básica de la Comunidad Autónoma de Aragón, y que, en cuanto integrante del mencionado bloque, se erige en parámetro de enjuiciamiento de la validez de las disposiciones normativas con valor de ley dictadas por el Estado (al respecto, STC 291/2005, de 10 de noviembre, FJ 8, en cuanto se refiere a la imprescindible acomodación de una norma legal estatal a las disposiciones integrantes del bloque de constitucionalidad)».

En el supuesto al que se contrae el presente dictamen, la insoslayable exigencia que resulta del bloque de constitucionalidad (disposición adicional tercera CE y art. 167.2 EAC) -que no sólo vincula a las Comunidades Autónomas, sino que igualmente todos los Poderes del Estado sin excepción han de observar- no se ha cumplido palmariamente, como ya hemos indicado, en el caso de la Ley 11/2021.

Ya de por sí, por tanto, la vulneración estatutaria consumada (del art. 167.2 EAC) es susceptible de apreciarse por el Tribunal Constitucional, en la medida en que el Estatuto de Autonomía de Canarias forma parte integrante del bloque de constitucionalidad.

Pero también se infringe al tiempo la propia disposición adicional tercera CE, porque el art. 167 EAC en su conjunto desarrolla la previsión constitucional del informe previo para la modificación del REF. Se invoca así expresamente la

disposición adicional tercera CE por el precepto estatuario antes mencionado en su apartado primero, cuando establece los requisitos para la aprobación de un informe favorable por parte de la cámara autonómica (art. 167.1); y el apartado segundo prosigue después estableciendo los efectos propios del eventual informe desfavorable (aprobado mayoría cualificada de los dos tercios de los miembros del Parlamento de Canarias) (art. 167.2), en línea de continuidad por tanto con el apartado anterior; por lo que desarrolla igualmente la previsión establecida por la disposición adicional tercera CE. De tal manera, al incumplirse el mecanismo de garantía establecido por el art. 167.2 EAC, también se está incumpliendo, por vía de conexión, el tenor de la propia disposición adicional tercera CE.

Que la señalada conexión convierta en inconstitucional, tanto la ausencia de solicitud de *«informe previo de la Comunidad Autónoma»* (disposición adicional tercera CE), como el incumplimiento de los preceptos estatutarios que desarrollan dicha disposición adicional de la Constitución (ahora, art. 167 del Estatuto de 2018; antes, art. 46 del Estatuto vigente desde 1996) lo viene a confirmar la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, por todas, la STC 164/2013. En relación con la garantía procedimental contenida en la disposición adicional tercera CE *«que desarrolla el artículo 46 EACan»*, en palabras del Tribunal Constitucional, dicha sentencia otorga la misma consecuencia de inconstitucionalidad a la ausencia de la audiencia del Parlamento de Canarias exigida en el art. 46.4 del Estatuto de 1996 que a la omisión del informe previo que impone la disposición adicional tercera CE para la modificación del REF, pese a no figurar aquella expresamente contemplada en la Constitución. Con base en la misma *ratio decidendi*, consecuentemente, y con mayor razón, habría de alcanzarse la misma conclusión en el supuesto que nos ocupa de no cumplirse la previsión estatutaria en vigor (art. 167 EAC) que actualmente desarrolla la disposición adicional tercera CE; máxime cuando lo que se pretende es consumir una modificación del REF (*«in peius»*, además, como ya se indicó) y no una mera afectación a su contenido.

3. Vulneración de la garantía constitucional y estatutaria establecida en defensa del REF, respectivamente, por la disposición adicional tercera CE y el art. 167 EAC: cuestiones específicas atinentes al Real Decreto-ley 12/2021.

A) Inexistencia de informe previo del Parlamento de Canarias: las consecuencias de su omisión.

Sujeto igualmente al previo y preceptivo informe del Parlamento de Canarias, porque la disposición adicional tercera CE lo exige así y sin distinción para toda

modificación que del REF se pretenda llevar a efecto, sucede que en este caso (Real Decreto-ley 12/2021), sencillamente, no se ha dado cumplimiento a este trámite, y es un hecho incuestionable que la modificación se ha sustanciado sin el requerido informe del Parlamento de Canarias.

Aprobado el Real Decreto-ley por el Consejo de Ministros en su sesión de 24 de junio de 2021, y publicado en el Boletín Oficial del Estado al día siguiente, desde luego, antes de su aprobación de ningún modo se vino a requerir la emisión de dicho informe y, por tanto, menos aún, ha podido llevarse a efecto su realización.

Las consecuencias dimanantes de la omisión de este trámite preceptivo con carácter previo han sido reiteradamente puestas de manifiesto por el Tribunal Constitucional y han desembocado en alguna ocasión en la inconstitucionalidad de la modificación del REF pretendida a falta del indicado informe, como destacamos en nuestro Dictamen 394/2021. Es preciso volver a reproducir ahora algunos de sus pasajes:

«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».

B) El necesario carácter previo del informe del Parlamento de Canarias atendiendo a su función constitucional.

Cabría, sin embargo, tratar de invocar alguna resolución constitucional aislada y antigua con vistas a justificar que la obligada solicitud del informe al Parlamento de Canarias, que para toda modificación que pretenda llevarse a efecto del REF resulta exigible, pudiera efectuarse eventualmente antes de la convalidación del decreto-ley en sede parlamentaria.

Y de antecedentes resulta en este caso que, aprobado el decreto-ley el 24 de junio de 2021, en esa misma fecha dirigió escrito la Ministra de Hacienda al Consejero de Hacienda, Presupuestos y Asuntos Europeos del Gobierno de Canarias, a fin de que el Parlamento de Canarias emitiera su preceptivo informe. Lo cierto es que a los pocos días después (29 de junio de 2021), sin embargo, se dio respuesta al citado escrito dando inmediata cuenta a la Ministra de Hacienda de que el destinatario de la solicitud había de ser directamente la propia instancia parlamentaria concernida, sin que se produjera después remisión alguna a dicha instancia.

A propósito de esta cuestión, nuestro Dictamen 394/2021 venía a insistir ante todo en la necesidad de la práctica del trámite que nos ocupa con carácter previo, cuestión que ya se anticipaba cuando se examinaba la tramitación de que había sido objeto la Ley 11/2021, aunque se anunciaba entonces que se examinaría con mayor profundidad después al tratar el Real Decreto-ley 12/2021:

«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».

Y es que, en efecto, si en torno a la interpretación del alcance de la disposición adicional tercera CE existe un extremo que no alberga ningún género de dudas es que resulta imperativo el informe de la Comunidad Autónoma con carácter previo, esto es, antes de que la modificación del REF se produzca y se apruebe (*«La modificación del régimen económico y fiscal del archipiélago canario requerirá informe previo de la Comunidad Autónoma (...)»*).

Es sencillamente decisivo que sea así, además, para que el informe pueda cumplir su función propia, esto es, la función constitucional que le corresponde desempeñar. Sólo si se exige con carácter previo se asegura que el 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, y determinar cómo y en qué medida la modificación que pretende efectuarse supone una efectiva variación del contenido del REF. En otro caso, se le priva al informe de toda virtualidad, especialmente, si es desfavorable; y no pasaría entonces el trámite parlamentario constitucionalmente previsto de convertirse en un simple ritual o un vacío formalismo carente de toda virtualidad real. Por tanto, no puede ser de otra forma, porque solo de este modo cumple el informe la función que le es propia y que le está encomendada.

En cualquier caso, en el supuesto que nos ocupa, tampoco cabría que pudiera prosperar un planteamiento que pretendiera hacerse valer de adverso al que aquí se sostiene en el sentido antes expuesto, al menos, con fundamento únicamente en la

cita aislada de alguna resolución constitucional antigua; en realidad, se trata de una sola, la STC 35/1984 (FJ 4.º), que es de donde proviene 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. Afirmaba la STC 35/1984:

«De lo expuesto surge la imposibilidad de aceptar que la exacción de que se trata es algo ajeno al régimen económico y fiscal especial de Canarias reconocido tanto en la C.E. como en su Estatuto de Autonomía, siendo, pues, inadmisibile una interpretación sumamente estrecha y limitativa de las estatutarias referencias a la libertad comercial de importación y exportación y franquicias aduaneras y fiscales sobre el consumo, lo que en realidad no es otra cosa que la enunciación de las bases de aquel régimen económico fiscal, pero que sin duda cobijan modalidades o aspectos como el ahora considerado, que precisamente no tienen otra razón de ser que las peculiaridades de aquel territorio secularmente reconocidas en la legislación española, de todo lo cual se infiere pues, que este caso de derogación de la exacción sobre el precio de las gasolinas de automoción debe quedar comprendido dentro de lo que es propio del régimen económico-fiscal especial reconocido en las normas del bloque constitucional repetidamente citadas.

Si ello es así, emerge con claridad lo inexcusable del informe o audiencia del Parlamento canario requeridos por esos mismos textos, que en supuestos como el presente podrán obtenerse antes de la convalidación del Real Decreto-ley de que se trata, conclusión que se ve fortalecida al observar, de un lado, que tanto el Real Decreto-ley de 11 de enero de 1980, como la Ley de 1 de octubre del mismo año, creadores y configuradores de la exacción de que se trata, dispusieron la exigencia del informe a que se refiere la disposición adicional tercera de la C.E. simplemente para regular la forma y los criterios de distribución de esta exacción entre los Ayuntamientos de las islas Canarias; y, de otro lado, que la aprobación de la Ley últimamente citada lo fue previo cumplimiento asimismo del trámite impuesto en aquella adicional de la C.E.»

Como decimos, la ulterior STC 137/2003 no hace sino reiterarse en sus mismos términos: *«En definitiva, es claro que el Gobierno de la Nación debió reclamar del Parlamento canario el informe o audiencia previstos en la Constitución y el Estatuto de Autonomía de Canarias. Y, en un supuesto como éste, debió obtenerse, tal y como dijimos en la STC 35/1984, de 13 de marzo (en recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Parlamento de Canarias contra el Real Decreto-ley 1/1983, de 9 de febrero, por el que se derogaba la exacción sobre el precio de las gasolinas de automoción en las islas Canarias, Ceuta y Melilla), “antes de la convalidación del Real Decreto-ley de que se trata” (FJ 4)».*

Se ha querido dar ahora por enteramente reproducidas ambas citas literales, para poner así de manifiesto de modo meridianamente claro y transparente que no más que apenas se dedica una línea y sin dar mayor razón al concreto pormenor que

ahora nos ocupa; y para constatar, por lo demás, que la afirmación no pasa de constituir más que un mero *«obiter dicta»*, por cuanto que en el caso de la STC 35/1984 (lo mismo en el de la STC 137/2003, por otra parte) la *«ratio decidendi»* del fallo determinante de la estimación del recurso por el Tribunal Constitucional -y, a la postre, invalidatorio así de la disposición legal a la sazón impugnada- estuvo en la pura y simple omisión del trámite constitucionalmente exigible (informe del Parlamento de Canarias), como puede apreciarse perfectamente y sin dificultad de los párrafos antes transcritos.

Por si no fuera suficiente lo anterior, tampoco habría de dejar de considerar la circunstancia de que, además, la referencia a la viabilidad de solicitar el informe antes del trámite de la convalidación expresamente se contrae en exclusiva a *«supuestos como el presente»*, como puntualizan los textos de ambas resoluciones constitucionales, una precisión nada baladí, como se explicaba también en nuestro Dictamen 394/2021.

En tanto que limitado a la sazón el objeto del decreto-ley a un único extremo, la exacción sobre el precio de las gasolinas de automoción -aplicable además solo en Canarias (aparte de en Ceuta y Melilla)-, como la norma enjuiciada empezaba y terminaba con el limitado alcance, en el acto de ratificación del decreto-ley entonces concernido (Real Decreto-ley 1/1983), acaso cabría proceder en dicho acto a respaldar o rechazar *«in toto»* el texto sometido a aprobación sin mayores consecuencias. Lo que, en cambio, no sucede en otros supuestos distintos que no son así *«supuestos como el presente»*, esto es, cuando la disposición encaminada a la modificación del REF se inserta en una norma de mucho más amplio alcance, como es el caso; en la medida en que, sujeta dicha norma a una única votación de conjunto del texto, el rechazo a la convalidación puede afectar gravemente y sin remedio a las demás previsiones que igualmente pudiera contener el decreto-ley.

De cualquier modo, y al margen de las precedentes consideraciones, en nuestro Dictamen 394/2021 añadíamos también:

« (...) 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».

Entendemos, pues, que después de aprobado un decreto-ley en Consejo de Ministros, y ordenada su publicación oficial, cesa la disponibilidad del Poder Ejecutivo sobre dicho instrumento normativo, que pasa a ser de la exclusiva incumbencia del Congreso de los Diputados, y que es a quien le corresponde recabar el consiguiente informe del Parlamento de Canarias, con vistas a la convalidación o derogación de dicho decreto-ley, dada la estricta naturaleza parlamentaria de dicho trámite.

Y, por supuesto, receptor de la solicitud de la evacuación del indicado informe ha de ser la propia cámara legislativa autonómica, que es a quien corresponde su emisión, sin que el órgano al que le corresponde formular la solicitud pueda servirse a tal efecto de la intermediación de terceros, sea del Gobierno de Canarias o de cualquiera de sus miembros.

C) De nuevo, sobre el carácter previo del informe del Parlamento de Canarias: la inmediata efectividad de los decretos-leyes.

No nos queda sino reafirmarnos, en cualquier caso, en nuestra opinión, de la que hemos dejado reiteradamente expresa constancia a lo largo de este Dictamen. Este Consejo Consultivo considera que de la disposición adicional tercera CE resulta inequívocamente 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.

Circunscribiendo la cuestión ahora a los decretos-leyes, volvemos a remitirnos a la argumentación expresada con motivo de nuestro Dictamen 394/2021:

«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».

En el supuesto que nos ocupa, el informe del Parlamento de Canarias no se ha solicitado antes de la adopción del decreto-ley. Desde el momento en que se aprueban y publican, los decretos-leyes comienzan a surtir los efectos que les son propios, sin que su convalidación sea condición para la adquisición de su validez y eficacia, una validez y una eficacia de la que gozan en toda su plenitud desde aquel señalado momento.

De ahí, con carácter general, la inviabilidad de extender hasta el indicado trance de la convalidación la posibilidad de recabar el informe previo y preceptivo del Parlamento de Canarias, también desde la perspectiva objeto ahora de examen.

No hay duda, pues, así las cosas, que en el caso del Real Decreto-ley 12/2021 se ha venido del modo expuesto a vulnerar la disposición adicional tercera CE.

VI

Consideraciones finales: la significación última de la garantía constitucional y estatutaria establecida en defensa del REF de Canarias.

No sería oportuno concluir el cometido al que se nos ha emplazado, sin embargo, sin recordar lo que igualmente hubo ocasión de afirmar en nuestro pasado Dictamen 394/2021, en torno a la significación última de la garantía constitucional y estatutaria establecida en defensa del REF de Canarias; para que de este modo

puedan calibrarse en suma su auténtica transcendencia y las graves consecuencias que resultan de la inobservancia de dicha garantía:

« (...) 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)».

En defensa del REF de Canarias se articula así, caso de que se pretenda su modificación, la intervención en el procedimiento legislativo de la Comunidad Autónoma a través de su máximo órgano de autogobierno, el Parlamento de Canarias, como última manifestación del carácter esencialmente paccionado del REF, al menos, en el plano procedimental, y siquiera con el limitado fin de arbitrar un cauce para apurar todas las posibilidades de entendimiento y alcanzar una solución convenida antes de la imposición de una modificación unilateral del REF que, aun cuando posible, no parece deseable. Añadíamos, por ello, en el sentido expuesto:

« (...) 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».

CONCLUSIONES

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 constitucional y estatutaria establecida en defensa del REF por la disposición adicional tercera CE y en el art. 167.2 EAC.

2. La aprobación del informe desfavorable del Parlamento de Canarias, por una mayoría superior a los dos tercios de sus miembros, suspende, desde que se notifique 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, supone el incumplimiento del art. 167.2 EAC y, por vía de conexión, asimismo, de la disposición adicional tercera CE. Tal incumplimiento vicia a

la indicada disposición final primera de invalidez, por lo que hay motivos suficientes para interponer un recurso contra ella ante el Tribunal Constitucional para que declare la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de tal precepto.

3. En relación con la disposición final tercera del Real Decreto-ley 12/2021, de 24 de junio, el informe al Parlamento de Canarias debe ser recabado con anterioridad a su aprobación por Consejo de Ministros. La omisión de este trámite conlleva la declaración de inconstitucionalidad, y la consiguiente nulidad, de dicha disposición final tercera, por lo que igualmente hay base jurídica para presentar un recurso de inconstitucionalidad contra la indicada disposición.