



Consejo Consultivo de Canarias

## DICTAMEN 206/2011

(Pleno)

La Laguna, a 8 de abril de 2011.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias en relación con la *Propuesta de Resolución del Recurso de inconstitucionalidad propuesto mediante Proposición no de Ley de los Grupos Parlamentarios Socialista Canario, Coalición Canaria y Popular, contra disposiciones de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible (EXP. 179/2011 RI)\**.

## FUNDAMENTOS

### I

1. El Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias, en comunicación de fecha 23 de marzo de 2011 registrada en este Consejo el día siguiente, interesa con carácter de urgencia la emisión de Dictamen preceptivo sobre la interposición de recurso de inconstitucionalidad, propuesta mediante Proposición no de Ley por los Grupos Parlamentarios Socialista Canario, Coalición Canaria y Popular, contra determinadas Disposiciones de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.

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

2. En los antecedentes de esta iniciativa parlamentaria se explicita como motivo de inconstitucionalidad de la Ley 2/2011 la vulneración de la garantía formal prevista en la Disposición Adicional Tercera de la Constitución y el artículo 46.3 del Estatuto de Autonomía de Canarias, al haberse operado por la citada Ley diversas modificaciones del Régimen Económico y Fiscal de Canarias sin haberse recabado previamente el informe preceptivo del Parlamento de Canarias.

---

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

El reproche de inconstitucionalidad se dirige contra la Disposición Transitoria octava (Reserva para inversiones en Canarias), Final vigésima séptima (Adaptación de la Ley reguladora del Impuesto General Indirecto Canario a los cambios realizados en la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido por la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011), Final vigésima octava (Adaptación de la Ley reguladora del Impuesto General Indirecto Canario a los cambios realizados en la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido, por la Ley 2/2010, de 1 de marzo, por la que se transponen determinadas Directivas en el ámbito de la imposición indirecta y se modifica la Ley del Impuesto sobre la Renta de no Residentes para adaptarla a la normativa comunitaria) y Final trigésima (Concepto de rehabilitación a efectos de la materialización de la Reserva para Inversiones en Canarias) de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.

Consideran los Grupos parlamentarios proponentes de la iniciativa que las reseñadas Disposiciones introducen modificaciones en la Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del Régimen Económico y Fiscal de Canarias y en la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, sin haberse solicitado el previo y preceptivo informe del Parlamento de Canarias, en cumplimiento de lo establecido al efecto en la Constitución (Disposición Adicional Tercera) y en el Estatuto de Autonomía de Canarias (Artículo 46 3 y 4).

## II

1. En relación a la preceptividad del informe del Parlamento canario, es necesario precisar que el Régimen Económico y Fiscal de Canarias, reconocido en la Constitución, se ha configurado como institución singular del Archipiélago canario, cuya esencia consiste en un tratamiento económico y fiscal especial de las Islas frente a las restantes partes del territorio nacional.

Esta singularidad implica una intervención activa de la legislación estatal en la configuración normativo-tributaria de dicho Régimen, como consecuencia del orden competencial fijado en los artículos 149.1.10 y 14, 133.1 y 157.3 CE, sin perjuicio de la existencia de una garantía formal de intervención preceptiva de la Comunidad Autónoma de Canarias en el proceso de elaboración normativa de legislación que implique una modificación del Régimen Económico y Fiscal, y que se concreta en el señalado informe previo y preceptivo del Parlamento de Canarias.

En este sentido ha establecido el Tribunal Constitucional en la STC 35/1984, de 13 de marzo, la doctrina respecto a la garantía procedimental establecida tanto en el Estatuto de Autonomía de Canarias, como en la CE, respecto al informe autonómico previo del Parlamento Canario ante una modificación del REF por el Estado. Así ha venido a decir el Tribunal Constitucional en el FJ 6 de la señalada Sentencia que:

“Sentado que el supuesto que el recurso plantea queda dentro de las previsiones de la disposición adicional tercera de la CE y artículo 45 del Estatuto de Canarias, es necesario examinar el alcance de la omisión del trámite de informe o audiencia en esas normas exigido, y con esta finalidad parece ante todo adecuado precisar que a tal respecto puede ser útil la aplicación de la doctrina existente, emitida a propósito del procedimiento administrativo, bien que con las necesarias matizaciones, ya que no cabe transportar la «mutatis mutandis» a este campo constitucional. 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 trascendencia 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 de los artículos 161.1.a) de la CE y 27 y siguientes de la LOTC con el alcance y en los términos establecidos en los artículos 39 y concordantes de la misma”.

Sentencias posteriores [SSTC 16/2003, de 30 de enero (FJ 9); 137/2003, de 3 de julio (FJ 8 y 9); 108/2004, de 30 de junio (FJ 9 y 10); y 109/2004, de 30 de junio (FJ 7)] mantienen el reconocimiento de la garantía procedimental del Régimen Económico y Fiscal en el mismo sentido, insistiendo en la inconstitucionalidad de las Leyes aprobadas con omisión del citado trámite.

2. El supuesto de hecho de la norma contenida en el artículo 46.3 del Estatuto de Autonomía es la *modificación* del REF. Sobre el sentido de este término ha tenido ocasión de pronunciarse este Consejo en repetidas ocasiones. Ya en su Dictamen 5/1986, señaló:

*“La protección constitucional de este régimen singular se contiene en la d.a. 3.<sup>a</sup> de la Constitución y en el art. 45 del Estatuto de Canarias, norma que, según lo preceptuado por la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (LOTC), art. 28.1, se integra en el denominado «bloque de la constitucionalidad», conformando lo que con toda propiedad podemos calificar de «garantía constitucional». Una garantía cuyos efectos protectores son, como se acaba de insinuar, graduados en el sentido de dotar de un máximo de permanencia al «núcleo» de principios informadores del mencionado REF, en tanto que los aspectos «periféricos» del mismo son protegidos con una intensidad decreciente según que el cambio propuesto suponga una «modificación» o bien una simple «afectación» de aquél.*

*“En efecto, una iniciativa de modificación de los principios fundamentales del REF canario, tal como se definen en el art. 45.1, EACan, comportaría necesariamente una reforma del Estatuto de Autonomía; y, si tal iniciativa comportase una absoluta parificación de Canarias al régimen común de todo el Estado, habría de estar precedido inevitablemente de una reforma constitucional que suprimiera la disposición adicional 3.<sup>a</sup>, CE.*

*“Si, por el contrario, de lo que se trata es de introducir cambios en el status jurídico actual del REF - caracterizado por una aplicación flexible de dichos principios, a los que siempre se ha considerado compatibles con normas que comportan atenuaciones de sus rígidas consecuencias -, es preceptivo recabar el previo Informe del Parlamento de Canarias (cfr. art. 45.3 EACan)”.*

En Dictámenes posteriores se ha mantenido el criterio de que *“es modificación tanto la innovación de la propia legislación institucional como cualquier otra que incida en el parámetro REF, delimitado por la Constitución, el Estatuto de Autonomía y la misma legislación institucional. La modificación constitucionalmente relevante es tanto directa, tanto se trate de efectuar una reforma directa de la normativa ordenadora del REF, como indirecta, como se pretenda una innovación reguladora en materia (...) de alcance general y no específicamente dirigida a la vigente en Canarias o, dicho de otra manera, en la existente dimensión operativa de los principios definitorios del REF y por tanto en el contenido o ámbito sustancial de*

*éste (Dictamen 11/1987 y, en el mismo sentido, Dictámenes 80/1996, 14/1998 y 26/1998).*

La modificación implica pues cambiar, no los principios definitorios del REF, sino el status jurídico que resulta de su concreción práctica —esto es, el complejo normativo que en cada momento histórico se explicita, en la inteligencia que el legislador ha hecho de tales principios—, en cuyo caso, nos encontraríamos ante una modificación en el sentido del artículo 46.3 del Estatuto de Autonomía.

Existe, pues, modificación cuando se introducen cambios en la ordenación vigente, esto es, en las medidas contenidas en disposiciones de variado rango que se deriven de los principios inspiradores del REF. Esta doctrina ha sido reiterada cada vez que se ha tenido oportunidad de pronunciarse sobre el REF (DDCC ya citados, a los que ha de añadirse los Dictámenes 9/1990, 3/1993, 10/97 y 29/97).

Trasladada esta doctrina al caso que nos ocupa, acontece precisamente una modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias que requería del informe previo del Parlamento autonómico, en tanto que las Disposiciones Final vigésima séptima y Final vigésima octava de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, se modifican determinados preceptos de la Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, relativos al Impuesto General Indirecto Canario.

Las modificaciones introducidas inciden en el régimen de las exenciones (artículos 11, 12 y 14), en la determinación del lugar de realización de las prestaciones de servicios (artículo 17), en las deducciones y devoluciones (artículos 31, 32 y 33), en la regulación de las devoluciones (artículo 48) y en las obligaciones de los sujetos pasivos (artículo 59).

Por su parte, la Disposición Final trigésima modifica, con efectos para los periodos impositivos iniciados a partir del 1 de enero de 2010, las letras A) y C) del apartado 4 del artículo 27 de la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, relativo a la materialización de la Reserva para Inversiones en Canarias. En conexión con esta modificación, la Disposición Transitoria octava de la Ley 2/2011, también relativa a la Reserva para Inversiones en Canarias, aplica la regulación prevista en el citado artículo 27 a la materialización de las dotaciones a la reserva procedentes de beneficios de periodos impositivos iniciados a partir de 1 de enero de 2007.

Debemos concluir -en consecuencia- afirmando que, efectivamente, estamos ante una modificación del Régimen económico-fiscal canario, ya que de modo expreso y directo la norma legal cuestionada introduce reformas e innovaciones en determinados preceptos de la Leyes configuradoras de dicho Régimen especial de Canarias.

La omisión del preceptivo informe del Parlamento de Canarias vulnera por ello lo dispuesto en la Disposición Adicional 3ª de la Constitución y el artículo 46.3 del Estatuto de Autonomía de Canarias.

## CONCLUSIONES

1. Por las razones expresadas en los fundamentos de este Dictamen, al haberse omitido el previo y preceptivo informe del Parlamento de Canarias, se consideran inconstitucionales los siguientes preceptos de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible: la Disposición Transitoria octava; las Disposiciones Finales vigésima séptima y vigésima octava; así como la Disposición Final trigésima.

2. Se dictamina favorablemente la interposición del recurso de inconstitucionalidad contra los preceptos legales señalados en el apartado anterior.