

Régimen económico y fiscal canario, Parlamento de Canarias y Tribunal Constitucional

Sumario: RESUMEN.—I. INTRODUCCIÓN. II. LA STC 16/2003.—2.1. El carácter preceptivo, pero no vinculante, del informe del Parlamento de Canarias.—2.2. La distinción entre los supuestos contemplados en los apartados 3.º y 4.º del artículo 46 EACan: «modificación» *vs* «afectación» del REF.—2.3. El objeto del parecer autonómico y el momento oportuno para su emisión.—2.4. Órgano legitimado para solicitar el parecer.—2.5. Características del parecer autonómico emitido por el Parlamento de Canarias y consecuencias de la omisión del mismo.—2.6. La necesidad de recabar otro informe ante «modificaciones sustanciales» sobrevenidas.—III. PRONUNCIAMIENTOS POSTERIORES: CONSOLIDACIÓN DE DOCTRINA Y OTRAS CUESTIONES INCIDENTALES.—IV. CONCLUSIONES FINALES.—V. ANEXO (cuadro comparativo de precedentes parlamentarios: IV, V, VI y VII legislaturas).

RESUMEN

El presente trabajo supone un análisis y reflexión en relación con un grupo de resoluciones del Tribunal Constitucional —en especial, las aparecidas a lo largo del periodo 2000-2007— que inciden sobre diversas cuestiones del régimen económico y fiscal de Canarias, que la Norma Fundamental española procedió a constitucionalizar en su Disposición Adicional Tercera, y cuyas fronteras no están totalmente definidas en el propio texto constitucional, previsión desarrollada por los apartados 3.º y 4.º del art. 46 del Estatuto de Autonomía de Canarias, que prevén, respectivamente, el informe del Parlamento de Canarias con carácter previo a la modificación de dicho régimen mediante la aprobación de una norma estatal que, para ser favorable, deberá ser aprobado por las dos terceras partes de los diputados regionales; y una audiencia a la Cámara legislativa regional respecto de aquellos proyectos de legislación financiera y tributaria estatales que pretendan afectar al mismo. En este sentido, la STC 16/2003 —a

★ Letrado del Parlamento de Canarias. Doctor en Derecho.

la que se dedica especial atención— incide de lleno en este «aspecto procedimental» del régimen económico y fiscal canario, planteando ex novo o clarificando determinadas cuestiones relevantes: el carácter preceptivo, aunque no vinculante, del parecer (informe o audiencia) a emitir por el Parlamento de Canarias; su objeto y el momento oportuno para su emisión; el órgano legitimado para solicitarlo; la naturaleza y características del mismo, y las consecuencias que derivarían de su omisión; y el supuesto del planteamiento de modificaciones sustanciales sobrevenidas en la tramitación en Cortes Generales de la iniciativa legislativa estatal que ya hubiera sido objeto del parecer autonómico. Finalmente, se completa el trabajo con un anexo en el que recopilan todos los antecedentes de emisión del parecer del Parlamento de Canarias a lo largo de las últimas legislaturas.

I. INTRODUCCIÓN

No es descubrir nada nuevo afirmar que la jurisprudencia emanada del Alto Intérprete de la Constitución Española a lo largo de los veinticinco años que han pasado desde su creación, ha tenido una importancia decisiva en la acomodación a la letra y al espíritu de nuestra Norma Fundamental las tareas que desarrollan los poderes que integran cada una de las diecisiete autonomías españolas¹.

Precisamente, una de las grandes aportaciones del Tribunal Constitucional en la siempre compleja tarea de definición de las líneas maestras del modelo de descentralización política implantado en España a partir de 1978, ha consistido en acompasar a la lógica constitucional los más variados aspectos del funcionamiento de las Cámaras legislativas regionales de nuestro país, especialmente a través de aquellos pronunciamientos que han tenido por objeto la resolución de recursos de amparo entablados por la vía del artículo 42 LOTC, por lesiones del derecho fundamental reconocido en el artículo 23.2 de la Constitución; pero también con ocasión de la resolución de otros procedimientos constitucionales (recursos y cuestiones de inconstitucionalidad, impugnaciones del título V LOTC...). Así, y por poner sólo unos pocos ejemplos de una lista muy extensa de supuestos, no han escapado del análisis del Tribunal Constitucional muy diversas cuestiones, tanto desde la óptica organizativa como funcional: la determinación del valor normativo de los Reglamentos Parlamentarios o de las Normas Interpretativas o Supletorias dictadas en su desarrollo, la definición del alcance de las prerrogativas parla-

¹ La Presidenta del Tribunal Constitucional tuvo ocasión de resaltarlo en el acto de conmemoración del vigésimo quinto aniversario de dicha Institución con estas palabras: «*Con independencia de la controvertida valoración que algunas de sus decisiones hayan podido merecer a las partes en conflicto y a los medios especializados, es forzoso destacar su contribución decisiva, superior para algunos a la desempeñada por otros Tribunales Constitucionales en ordenamientos también basados en la descentralización política territorial, a la construcción del llamado Estado de las Autonomías mediante la definición de los respectivos ámbitos competenciales del Estado y de las Comunidades Autónomas y la delimitación de las materias sobre las que esas competencias se ejercen*» (fuente: <http://www.tribunalconstitucional.es>).

mentarias, o de las facultades de las Mesas de las Cámaras legislativas en la función de calificación y admisión a trámite de iniciativas parlamentarias de diversa índole, el análisis del denominado derecho disciplinario parlamentario, la naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios *vs* los partidos políticos que les sirven de origen, la proporcionalidad en la composición de las Comisiones, etc.

Esta importantísima labor hermenéutica desarrollada por el Tribunal Constitucional español ha incidido en unas cuestiones o materias en muchas ocasiones necesitadas, especialmente en un ámbito tan flexible como es el denominado «Derecho Parlamentario»², de la fijación de unas reglas claras que marquen el proceder adecuado en cada caso —desde la óptica de los principios, valores y mandatos constitucionales— de los distintos agentes democráticos que operan en el campo de actuación representado por los órganos que encarnan el poder legislativo en cada una de las Comunidades Autónomas españolas. De esta forma, la jurisprudencia constitucional se ha convertido en una referencia imprescindible para quienes son los actores principales en la arena político-parlamentaria (grupos parlamentarios, diputados individuales, órganos parlamentarios, etc.). Y es tan relevante el papel jugado por la jurisprudencia constitucional que hoy en día su carácter de verdadera fuente del Derecho Parlamentario no es ya discutible, pues presenta un alcance decisivo como pauta de actuación e interpretación en dicho ámbito.

Quizás ello explique la facilidad para encontrar obras científicas que ofrecen estudios muy completos sobre las diversas sentencias dictadas desde sus orígenes por el Tribunal Constitucional y que guardan relación con temas parlamentarios³. Asimismo, en buena parte de las revistas jurídicas propias de la disciplina del Derecho Constitucional, aparecen comentarios periódicos en relación con aquellas resoluciones del Alto intérprete sobre temas parlamentarios especialmente significados, lo cual demuestra que la vida parlamentaria, pero sobre todo, los conflictos que en ella se suscitan, así como las respuestas que el ordenamiento jurídico vigente ofrece (y entre ellas, de forma destacada, las que el propio Tribunal Constitucional brinda en cada una de sus resoluciones), constituyen un asunto de especial interés, no ya sólo entre los juristas y demás operadores jurídicos sino, aunque en menor medida, entre los propios medios de comunicación y, por ende, del público en general.

² Este carácter flexible ha sido afirmado por la doctrina a la hora de definir el Derecho Parlamentario. Así, para A. Garrorena Morales, «Derecho Parlamentario», en M. Aragón Reyes (coord.), *Temas básicos de Derecho Constitucional*, Civitas, Madrid, 2001, p. 79, esa flexibilidad o elasticidad vendría definida por «...su capacidad de responder con agilidad a las exigencias que crea a diario la vida parlamentaria, incorporando para ello modos de producción (resoluciones interpretativas, prácticas que hacen fluida la aplicación de la norma...) dotados de una gran ductilidad».

³ Cfr., A. Arce Janáriz, *El Parlamento en los Tribunales. Prontuario de jurisprudencia parlamentaria*, Thomson-Aranzadi, Navarra, 2004, y L. De la Peña Rodríguez, *Derecho parlamentario español y Tribunal Constitucional: un estudio sobre la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, ex artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (1981-1996)*, Comares, Granada, 1998.

Partiendo de todo ello, y como podrá suponerse a la vista del título de este trabajo, con él pretendemos contribuir modestamente en el análisis y la reflexión de un grupo de resoluciones del Alto Intérprete aparecidas a lo largo del periodo 2000-2007⁴ (y, por conexión a éstas, habremos también de referirnos a alguna otra anterior) que inciden sobre una cuestión que para el archipiélago canario presenta un interés destacado, cual es su régimen económico y fiscal (en adelante, REF), que la Norma Fundamental española procedió a constitucionalizar en su Disposición Adicional Tercera, régimen cuyas fronteras no están totalmente definidas en el propio texto constitucional⁵, pero cuya defensa como «hecho diferencial» de contenido económico propio de la islas y de existencia histórica anterior a la propia Constitución, frente al «régimen común» aplicable al resto de las autonomías españolas (excepción hecha de Navarra y País Vasco con sus sistemas de concierto y cupo, respectivamente), constituye un asunto que suscita especial sensibilidad entre las fuerzas políticas canarias. Ello explica que, a menudo, las instituciones del archipiélago (Gobierno y Parlamento) hayan reaccionado a través de los oportunos procedimientos ante el Tribunal Constitucional, frente a propuestas legislativas estatales de modificación o afectación del citado REF, reclamando, no sólo el mantenimiento intacto de las líneas maestras configuradoras de dicho régimen desde el punto de vista sustantivo —aspecto que no abordaremos en el presente trabajo⁶—, sino, también, el respeto a la garantía procedimental que configuran los apartados 3.º y 4.º del artículo 46 del Estatuto de Autonomía de Canarias (en adelante, EACan), dedicados a exigir: a) el informe del Parlamento de Canarias con carácter previo a su *modificación*, informe que para ser favorable deberá ser aprobado por las dos terceras partes de los diputados regionales (apartado 3.º); y b) una audiencia a la Cámara legislativa regional respecto de aquellos proyectos de legislación financiera y tributaria estatales que pretendan *afectar* al citado REF⁷.

En este sentido, la STC 16/2003 —a la que dedicaremos especial atención— incide de lleno en este aspecto procedimental del REF, sentando una

⁴ SSTC 16/2003, 62/2003, 72/2003, 137/2003, 108/2004, 109/2004, 134/2004 y 67/2005.

⁵ Dicha Disposición se limita a señalar que «La modificación del régimen económico y fiscal del archipiélago canario requerirá informe previo de la Comunidad Autónoma o, en su caso, del órgano provisional Autónomo».

⁶ Vid. por todos, M. Orozco Muñoz, *El régimen fiscal especial de Canarias. Su conformación por el bloque de constitucionalidad*, Marcial Pons-Cabildo de Tenerife, Madrid, 1997.

⁷ El artículo 46 EACan dispone lo siguiente: «1. Canarias goza de un régimen económico-fiscal especial, propio de su acervo histórico y constitucionalmente reconocido, basado en la libertad comercial de importación y exportación, no aplicación de monopolios y en franquicias aduaneras y fiscales sobre el consumo. 2. Dicho régimen económico y fiscal 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. 3. 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. 4. El Parlamento Canario deberá ser oído en los proyectos de legislación financiera y tributaria que afecten al régimen económico-fiscal de Canarias».

doctrina que más tarde será recordada por sentencias posteriores. La importancia de esta sentencia estriba en incidir sobre determinados aspectos, hasta ahora no suficientemente claros, en relación con el alcance de la intervención del Parlamento de Canarias respecto del procedimiento estatal de aprobación de aquellas normas que pretendan incidir en el REF, marcando un punto de inflexión sobre el que, con posterioridad, se han basado otras sentencias más recientes que han vuelto sobre el mismo tema, dando lugar a una doctrina que hoy parece haberse consolidado.

II. LA STC 16/2003

En dicha Sentencia se resuelven sendos recursos de inconstitucionalidad acumulados, promovidos por el Gobierno y el Parlamento de Canarias, así como por 54 senadores del GP Popular, contra diversos preceptos de la Ley 38/1992, de 28 de diciembre, de impuestos especiales, así como tres conflictos positivos de competencia, igualmente acumulados, promovidos todos ellos por el Gobierno de Canarias, relativos a diversa normativa reglamentaria de desarrollo de aquella ley estatal⁸.

En lo que interesa a efectos del presente trabajo, y a juicio del representante del Gobierno de Canarias, el planteamiento del recurso de inconstitucionalidad en relación con la ley estatal sobre impuestos especiales citada estaba justificado, entre otras razones, «por vulneración de las garantías materiales, *procedimentales* y competenciales con que cuenta el régimen económico y fiscal de Canarias (REF), según la Constitución, el Estatuto de Autonomía para Canarias..., aprobado por la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, y modificado por la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre, y la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas»⁹.

⁸ En concreto, fueron impugnadas las siguientes normas: el Real Decreto 1623/1992, de 29 de diciembre, por el que se desarrollan determinados preceptos de la Ley 38/1992, de 28 de diciembre, de impuestos especiales; el artículo 130 del Real Decreto 1165/1995, de 7 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de los impuestos especiales; y la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 8 de enero de 1997, por la que se aprueba el modelo 565 de declaración-liquidación por el impuesto especial sobre determinados medios de transporte y los diseños físicos y lógicos para la presentación del modelo 568 mediante soporte directamente legible por ordenador, en cuanto a su aplicación en el territorio de la Comunidad Autónoma de Canarias.

⁹ Los senadores recurrentes del GP Popular también alegaron la inconstitucionalidad de ciertos preceptos de la normativa reguladora del impuesto especial sobre determinados medios de transporte, al estimar que se habían cometido anomalías constitucionalmente relevantes en la tramitación del proyecto de ley, por cuanto que el Parlamento de Canarias habría emitido su informe, con carácter desfavorable al no obtener la mayoría de 2/3 a que se refiere el artículo 46.3 EACan, pero en relación con un texto con una redacción no del todo coincidente con el texto objeto de tramitación en las Cortes Generales. Sin embargo, el Tribunal Constitucional negará la existencia de dichas anomalías, al señalar en el FJ 9 de la STC 16/2003 que «...los Senadores recurrentes se limitan a imputar un vicio procedimental en la tramitación de la ley, concretamente, la existencia de diferencias en la redacción de algunos artículos en los documentos enviados a sus destinatarios (Parlamento canario y Congreso de los Diputados), sin especificar cuáles han sido tales alteraciones ni valorar

Como hemos dicho, y con independencia de la trascendencia de otras relevantes consideraciones que igualmente constan en la STC 16/2003¹⁰, interesa centrar la atención en analizar la perspectiva formal del REF y su eventual vulneración por parte del Estado, en cuanto que se hubiera procedido a la modificación de alguno de sus aspectos fundamentales, constitutivos de lo que podríamos denominar el «núcleo duro o esencial» del mismo, sin cumplimentar de forma adecuada las exigencias formales o de procedimiento exigidas por el bloque de la constitucionalidad (Disposición Adicional Tercera de la Constitución y art. 46.3 del EACan), lo cual habría significado la ilegitimidad constitucional de la norma estatal modificativa, aspecto éste conocido desde la ya lejana STC 35/1984¹¹.

el calado o profundidad de las mismas. En realidad, no sólo se ha incumplido con la carga de argumentar el vicio imputado a la norma legal, sino que, además, ni siquiera existe el defecto denunciado, pues el texto del proyecto de Ley remitido por el Gobierno al Parlamento de Canarias para su informe y el texto cuya tramitación se decide por la Mesa del Congreso con fecha de 29 de octubre de 1992 son idénticos, no existiendo entre ellos diferencia de ningún tipo, ni material ni simplemente formal, de manera que Canarias informó sobre un texto que no es otro que el que tuvo, al mismo tiempo, entrada en el Congreso de los Diputados. Fue en la tramitación parlamentaria del proyecto de ley cuando, tras el Informe de la Ponencia, se introducen alteraciones en los artículos 65.1.a), 66.2, 70, 74 (nuevo) y disposición transitoria segunda, lo que induce a pensar que los Senadores recurrentes han comparado el texto enviado al Parlamento canario para informe con el texto del proyecto de Ley aprobado por la Ponencia (esto es, una vez introducidas las enmiendas del Grupo Parlamentario Socialista núms. 94, 95, 96, 97 y 100) y no, como era preceptivo, con el texto original del proyecto de ley que tuvo entrada en el Congreso de los Diputados. Sólo así se justifican las disparidades de redacción alegadas por los Senadores».

¹⁰ Desde el punto de vista sustantivo del REF, la STC 16/2003 presenta una importancia igualmente decisiva puesto que, básicamente, resalta su carácter *finalista* (integrado por unos instrumentos que pretenden conseguir la realización del principio de solidaridad atendiendo al hecho insular *ex art.* 138.1 CE) y *evolutivo*, ajustado a las necesidades sociales y económicas de cada momento (descartando la existencia de elementos blindados o indisponibles para una modificación por el Estado en virtud de sus títulos competenciales exclusivos) —FJ 4.º—, así como negando —aunque es cierto que de manera no radical— la existencia de una garantía institucional sobre el REF, al menos desde la óptica de considerar la existencia de un «contenido inalterable» en dicho régimen —FJ 7.º—.

¹¹ En aquella sentencia el Tribunal Constitucional aborda dos cuestiones básicas en relación con el informe del Parlamento de Canarias previsto en el entonces vigente artículo 45.3 EACan (hoy art. 46.3, tras la reforma estatutaria de 1996): por un lado, se afirma el carácter preceptivo del informe («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, por otro lado, se anuda a su falta de emisión en los casos que procediera, la inconstitucionalidad de la norma aprobada por las Cortes Generales modificativa del REF («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»). Sin embargo, no se adentra esta sentencia —a diferencia de lo que años más tarde hará la STC 16/2003— en la determinación del carácter vinculante o no del citado informe parlamentario («Omitido por entero el trámite de informe o audiencia es ocioso adentrarse en la diversificación que contienen los números 3 y 4 del artículo 45 del Estatuto Autónomo de Canarias, y todavía más en si es o no vinculante el informe a que alude el primero de aquellos números, porque lo contrario, sin atender a necesidad alguna para solucionar el actual recurso, no sería otra cosa que razonar o discurrir especulativamente sobre supuestos futuros e inciertos, misión extraña a las que este Tribunal tiene encomendadas»).

2.1. El carácter preceptivo, pero no vinculante, del informe del Parlamento de Canarias

La determinación del carácter vinculante o no del informe de la Cámara regional —cuestión abierta desde la STC 35/1984— constituye la idea central de la STC 16/2003. Pero éste era un asunto sobre el que la doctrina ya se había pronunciado antes, pudiendo encontrar dos sectores claramente enfrentados:

- a) aquellos que negaban su carácter vinculante, por cuanto ello supondría interferir en el ejercicio de las competencias estatales de contenido económico-financiero atribuidas al poder central por la Constitución¹²; y
- b) aquellos otros que afirmaban el carácter obstativo de este informe, esto es, destacaban la imposibilidad de proseguir con la tramitación en las Cortes Generales de aquellas iniciativas legislativas estatales tendentes a la modificación de aspectos sustanciales integrantes del REF sin el acuerdo favorable del Parlamento de Canarias¹³; de lo contrario, la norma aprobada sin el parecer favorable de aquél, sería inconstitucional por infracción de los apartados 3.º y 4.º EACan, en relación con la Disposición Adicional tercera de la Constitución. Por su parte, el propio Consejo Consultivo de Canarias a través de sendos dictámenes se encuadró dentro de este segundo grupo¹⁴.

¹² En este grupo se alinean P. García-Escudero Márquez, *La iniciativa legislativa del Gobierno*, Cuadernos y Debates, CEPC, Madrid, 2000, p.107; Mazorra Manrique de Lara, «Introducción al análisis jurídico de la Hacienda de la Comunidad Autónoma canaria», en VVAA, *Organización territorial del Estado*, IEF, Madrid, 1984, p. 2061; y G. Trujillo Fernández, «Autogobierno y Constitución: las singularidades constitucionales canarias y sus implicaciones en la conformación constitucional del autogobierno», en *Canarias ante el Cambio*, Universidad de La Laguna, 1981, p. 162.

¹³ Para E. Álvarez Conde y A. Martínez García-Monco, en O. Alzaga Villamil (dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Edersa, Madrid, 1996, pp. 497-498, «...el Estatuto de Autonomía añade un plus, el de la favorabilidad del informe, no previsto en la Disposición Adicional tercera de la Constitución. Lo cual, ciertamente, impide la consideración del mismo como un mero trámite formal». También se han manifestado a favor del carácter vinculante del informe parlamentario canario A. Martín Cáceres, «La protección constitucional del Régimen Económico-Fiscal canario», *Revista Española de Derecho Financiero*, n.º 59, 1988, pp. 465-466; y S. Mauricio Subirana, *La franquicia sobre el consumo en Canarias. Análisis histórico y régimen actual*, Gobierno de Canarias-Marcial Pons, Madrid, 1994, pp. 243-245.

¹⁴ Ya en su Dictamen 5/1986, el Consejo Consultivo estableció que «cuando el legislador estatuyente ha distinguido los dos supuestos que básicamente se recogen en el artículo 46.3 del EA —informe favorable/informe desfavorable—, parece incuestionable que ha querido atribuir efectos jurídicos distintos a uno u otro supuesto (de lo contrario le hubiese bastado con la exigencia del informe, sin más, tal y como hace en la hipótesis del art. 46.4 con el trámite de audiencia)». Por su parte, en el Dictamen 1/1993 sostuvo lo siguiente (FJ IV.4) «En efecto, parece claro que cuando el legislador estatuyente excepciona respecto del informe del Parlamento la regla de la simple mayoría incorporando un *quórum* que rebasa con creces la mayoría absoluta no es posible entender que tal hecho carece de consecuencias jurídicas. En esta línea resulta razonable entender que se está queriendo contar con un asenso de la Comunidad Autónoma superior al de una ocasional mayoría de gobierno, dada la trascendencia del objeto de la modificación legal que se proyecta,

Pues bien, este mismo debate se reproduce en las alegaciones sostenidas por los representantes de las dos partes en conflicto en el caso resuelto por la STC 16/2003. Así, si el representante del Gobierno de Canarias se afanó en justificar su posición maximalista en orden a la configuración del citado informe desde la óptica del carácter obstativo de la voluntad manifestada a su través por parte de la Cámara Regional canaria¹⁵, esta posición va a ser desmontada por el Tribunal Constitucional de forma rotunda, al disponer en el FJ 9.º de la citada resolución que «*la naturaleza vinculante del informe cuando sea desfavorable, a diferencia de su carácter preceptivo (STC 35/1984, de 13 de marzo, FJ 6), no resulta ni «de la imagen de la institución que tuvo ante sí el constituyente»*¹⁶»

siendo dudoso que tal nivel de compromiso político no comporte recíprocos compromisos por parte de las instituciones centrales del Estado. Por todo ello, resulta razonable entender que tras el dispositivo que regula el precepto analizado late un fondo pactista o, si se quiere, un complejo de lealtades recíprocas que debe impedir sustanciales alteraciones de lo favorablemente informado en su ulterior tramitación por las Cortes Generales». Partiendo de ello, M. Orozco Muñoz, *op.cit.*, p. 360, termina por concluir que «de acuerdo con ello, la exigencia de una mayoría reforzada o cualificada para proceder a la emisión del informe en sentido favorable ha de entenderse que es consecuencia de la configuración de dicho informe como vinculante, y, consecuentemente, trascendente respecto de la decisión última de la modificación del REF a adoptar por las Cortes Generales. En caso contrario, esto es, si el informe careciera de vinculatoriedad, resultaría infundada e incongruente la exigencia de una mayoría cualificada para su adopción por parte del Estatuto de Autonomía, dado que, en tal supuesto, el contenido del informe, cualquiera que fuera su sentido, carecería de toda trascendencia decisoria».

¹⁵ En concreto, sostuvo dicho representante que «A juicio del Gobierno canario son tres los caracteres de dicho informe. En primer lugar, se trata de un informe *preceptivo*, de contenido *decisorio* (y no una mera declaración de conocimiento o de juicio), emitido por el Parlamento autonómico por mayoría cualificada. En segundo lugar, es un informe que exterioriza un posicionamiento favorable o desfavorable del Parlamento respecto a la modificación sometida a su consideración, que debe ser un *texto articulado y ultimado en su tramitación parlamentaria*, a excepción del trámite de aprobación; es decir, no se proyecta sobre la iniciativa legislativa sino sobre la fase constitutiva o de tramitación parlamentaria. En tercer y último lugar, es un informe *semivinculante*, pues si la Constitución garantiza la participación de la Comunidad en el procedimiento legislativo, carecería de fundamento excluir a dicho informe de toda eficacia vinculante, dado que ello convertiría la participación autonómica en un mero trámite formal de audiencia previa. Y para justificar tal carácter acude la Comunidad recurrente a un triple argumento: en primer lugar, al artículo 83.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, que otorga carácter vinculante a los informes emitidos por una Administración en el ámbito de sus competencias propias; en segundo lugar, a distinguir el informe previsto en el artículo 46.3 EACan de la mera audiencia establecida en el artículo 46.4 EACan, pues la mayoría reforzada exigida para que el primero sea favorable implica un contenido decisorio y de efectos vinculantes, frente a la mera audiencia y, finalmente, a la redacción del propio artículo 46.3 EACan, que al prever que «para ser favorable, deberá ser aprobado por las dos terceras partes de sus miembros», supone que viene a determinar el carácter vinculante, pues la fijación de mayorías cualificadas en los procedimientos de formación de la voluntad de los órganos colegiados responde a la necesidad de dotar de una mayor rigidez y consenso a la adopción de decisiones trascendentes o relevantes, y más cuando la mayoría exigida (2/3) es superior incluso a la necesaria para modificar el Estatuto conforme al artículo 64 EACan (mayoría absoluta). Eso sí, la vinculación existe sólo cuando el informe sea desfavorable a la modificación sometida a consulta, pero no cuando sea favorable, pues ello no impide a las Cortes desistir de la modificación.»

¹⁶ Entender esta afirmación del Tribunal Constitucional requiere complementarla con lo que anteriormente sostuvo en el FJ 4.º de la misma sentencia, al disponer que «Reiteradamente hemos puesto de relieve la relevancia del curso parlamentario de la elaboración de la Constitución a la hora

(STC 215/2000, de 18 de septiembre, FJ 6), ni de la expresa dicción de los preceptos de la Constitución y del bloque de la constitucionalidad repetidamente invocados», y «...desde luego, este carácter no deriva de la disposición adicional tercera de la Constitución, que se limita a exigir el informe previo de la Comunidad Autónoma ni tampoco, frente a lo que señala el Gobierno canario, del artículo 46.3 EACan que, lejos de calificar el informe como vinculante, únicamente exige una mayoría de dos tercios para que pueda estimarse que la Comunidad Autónoma canaria comparte la modificación pretendida, sin que la exigencia de dicha mayoría predetermine la naturaleza del informe».

Como puede imaginarse, determinados sectores políticos del archipiélago no encajaron muy bien las argumentaciones del Tribunal Constitucional en la STC 16/2003, puesto que con ella se desbancaba la aspiración de dar un mayor protagonismo de Canarias, en este caso a través de su Órgano Legislativo, en relación con aquellas propuestas estatales que pretendieran modificar el REF. Es por ello que a finales de la V legislatura, el GP Coalición Canaria en el Parlamento regional presentó, conocida ya la sentencia que comentamos, una propuesta de modificación estatutaria¹⁷ para dotar de un

de interpretarla, pues proporciona un criterio hermenéutico importante aunque no determinante (SSTC 5/1981, de 13 de febrero, FJ 9, y 108/1986, de 29 de julio, FJ 13.º). Y en esta línea será de recordar que la redacción que a la disposición adicional tercera de la Constitución había dado el Senado era del siguiente tenor: «la Constitución reconoce y ampara las peculiaridades económicas y fiscales para el archipiélago canario. Su actualización y modificación requerirá informe previo de la Comunidad Autónoma o, en su caso, del ente preautonómico». Pues bien, en el texto definitivo de tal disposición, fruto de la actuación de la Comisión Mixta, desaparecen tres de los mencionados términos —«reconocimiento», «amparo» y «actualización»— para conservar exclusivamente la previsión de la «modificación» del REF. Resulta, así, claro, por un lado, un alejamiento del sentido propio de la disposición adicional primera de la Constitución y, por otro, una directa contemplación, ante todo, de la modificabilidad del REF con la garantía procedimental del informe previo autonómico, informe previo éste que deriva de la constitucionalización, con toda la trascendencia que esto implica, de la análoga exigencia de informe establecida por la Ley 30/1972, de 22 de julio, sobre régimen económico-fiscal de Canarias —art. 30.1 d)— ...». Para F. Clavijo Hernández, «Un comentario de urgencia a la STC de 30 de enero de 2003», en *Hacienda Canaria*, n.º 4, vol. 2, junio 2003, p. 145, la finalidad de la Disposición Adicional Tercera de la CE es la de constitucionalizar el REF, tesis para la cual no sería obstáculo la supresión por la Comisión Mixta Congreso-Senado de los términos «reconocimiento», «amparo» y «actualización», pues dicha modificación obedeció a razones de técnica jurídica «para evitar el riesgo de que alguien pudiera pretender que el REF vigente en 1978 (el de la ley de 1972) hubiese quedado, de algún modo, constitucionalizado. Pero una cosa es que el REF de 1972 no haya quedado constitucionalizado, y otra muy distinta, es que no haya quedado constitucionalizado el REF como institución jurídica». También analiza los avatares de la tramitación en Cortes de la Disposición Adicional Tercera D. López Tejera, «Una cuestionable suprema interpretación del régimen económico y fiscal de Canarias: comentario de la sentencia del Tribunal Constitucional n.º 16/2003, de 30 de enero», en *Hacienda Canaria*, n.º 4, vol. 2, junio 2003, pp. 54 y ss., llega a la conclusión de que «...parece fuera de toda duda que, sin perjuicio de que el concepto «amparo» desapareciera de la redacción definitiva de la Disposición Adicional, la Constitución Española no sólo reconoce sino que además «ampara» y respeta el tradicional régimen económico-fiscal del Archipiélago Canario». Vid., igualmente, R. Entrena Cuesta, «Disposición Adicional Tercera», en F. Garrido Falla, *Comentarios a la Constitución*, 3.ª ed, Civitas, Madrid, 2001, p. 2764.

¹⁷ En concreto, la propuesta de reforma del art. 46.3 estatutario disponía lo siguiente: «3. El régimen económico-fiscal de Canarias, de acuerdo con la disposición adicional tercera de la Constitución, únicamente podrá ser modificado previo informe favorable del Parlamento Canario que deberá ser aprobado por

efecto obstructivo al informe a emitir por la Cámara¹⁸, es decir, para consagrar a través de una previsión estatutaria expresa la imposibilidad de que, sin el parecer favorable de las dos terceras partes del Parlamento de Canarias, las Cortes Generales pudieran continuar con su propuesta de modificación de aspectos esenciales del REF¹⁹. Ello no obstante, la cercanía de la terminación de la legislatura supuso, finalmente, que dicha iniciativa caducase en sede parlamentaria, sin otros trámites que su calificación por la Mesa de la Cámara y su ulterior publicación en el Boletín Oficial del Parlamento de Canarias²⁰. Por otro lado, la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía tra-

las dos terceras partes de sus miembros. En caso de que el informe no sea aprobado por dicha mayoría, no se podrá proceder a su modificación.».

¹⁸ La exposición de motivos de dicha propuesta de reforma es clara al señalar, a veces con palabras sumamente críticas respecto al parecer del Tribunal Constitucional, cuáles son los motivos del cambio pretendido, ya que, tras referirse expresamente a la STC 16/2003 y a los argumentos en ella vertidos sobre el carácter no vinculante del informe del Parlamento de Canarias, dispone lo siguiente: «En resumidas cuentas, lo que viene a declarar el TC es que la Constitución española de 1978 no ampara, en su disposición adicional tercera, lo establecido en el Estatuto de Autonomía de Canarias en cuanto al mecanismo de garantía del secular régimen económico y fiscal canario, a través del informe obstructivo establecido en el artículo 46.3 del texto estatutario. Así, aun cuando el Estatuto de Autonomía no vino sino a desarrollar la previsión establecida en la DA 3.ª CE, sobre la existencia del REF y, lo que es más importante, un mecanismo de garantía de su existencia (informe obstructivo a emitir por el Parlamento de Canarias), si el TC sentencia que lo establecido por la Norma Institucional Básica de Canarias no tiene relevancia constitucional, significa que ese marco constitucional no ampara las especificidades canarias. Por ello, se considera necesario un pronunciamiento claro y rotundo de esta Cámara en el que manifieste, por un lado y sin perjuicio de acatar dicha sentencia, su más absoluto desacuerdo con los argumentos del Tribunal, que trasluce una visión sumamente restrictiva y centralista del modelo autonómico, que se revela en el abandono de la clásica doctrina sobre la naturaleza y posición de los Estatutos de Autonomía en el sistema de fuentes, ya que niega que éstos formen parte del Bloque Constitucional al ser complemento necesario de la propia Constitución en la definición de la forma territorial del Estado, y por otro, la necesidad de mantener las especificidades de Canarias en el modelo constitucional derivadas de su hecho diferencial que es el hecho insular, especificidades que precisamente se reflejan en la garantía estatutaria de la existencia del REF y en que el Estado no puede modificarlo unilateralmente sin contar con el parecer favorable del Parlamento de Canarias. Y para ello, nada mejor que el ejercicio de la iniciativa para modificar el Estatuto de Autonomía de Canarias, que el propio Estatuto y la Constitución posibilitan, de tal manera que quede absolutamente clara la naturaleza obstructiva del informe del Parlamento de Canarias previsto en el artículo 46.3 EAC, que parte de una concepción pactista de dicha garantía, pues la modificación del REF únicamente podrá ser posible con la concordancia de voluntades del Estado y de la Comunidad Autónoma de Canarias. Este carácter pactista de determinadas normas no es en absoluto novedoso en nuestro ordenamiento constitucional, pues los propios Estatutos de Autonomía participan de ese carácter, pues su modificación sólo es posible si así lo aprueba la asamblea legislativa de la respectiva Comunidad».

¹⁹ El que fuera Presidente del Parlamento de Canarias durante la IV y V legislaturas, J.M. Bravo de Laguna, también se manifestó a favor de una reforma estatutaria para imposibilitar la continuación de la tramitación en Cortes Generales de iniciativas legislativas de modificación del REF sin contar con el parecer favorable del Parlamento de Canarias, concluyendo que «no cabe duda de las dificultades jurídico-políticas de una solución de este tipo, dado el concepto de soberanía que reside en el pueblo español en su conjunto y con plasmación en las Cortes Generales. Pero no resulta descabellado plantearlo, en los términos de 'lealtad constitucional' que debe presidir las relaciones Administración Central-Administración Autonómica, en un Estado configurado como el nuestro en esquema 'federal' de funcionamiento», cfr. «El REF. Carácter del informe del Parlamento de Canarias», en *Hacienda Canaria*, n.º 4, vol. 2, 2003, p. 142.

²⁰ BOPC n.º 128, de 27 de febrero de 2003.

mitada a lo largo de la VI legislatura (remitido, una vez aprobado por el Parlamento canario, a las Cortes Generales en septiembre de 2006 y finalmente retirado por aquél antes de terminar 2007), volvía a incidir en la misma idea, en su artículo 132²¹.

Al respecto, decir que, desde nuestro punto de vista, la fructificación de una modificación estatutaria como las que se pretendieron llevar a efecto haría que las actuales reglas del juego se modificaran, de forma que la previsión de una intervención del Parlamento de Canarias con efecto obstructivo sería tan respetuosa con lo previsto en la Disposición Adicional Tercera de la CE como hoy lo es la interpretación contraria, corroborada por la STC 16/2003. Cuestión distinta es determinar cuál pueda ser la fórmula de superación del conflicto de intereses (también de legitimidades) que se presentaría en el caso de que el informe de la Cámara regional fuera desfavorable, aunque quizás la solución pase por residenciar la cuestión en el seno de la Comisión Bilateral de Cooperación Canarias-Estado que la propia propuesta de reforma fracasada preveía en su articulado²².

2.2. La distinción entre los supuestos contemplados en los apartados 3.º y 4.º del artículo 46 EACan: «modificación» vs «afectación» del REF

También aborda incidentalmente esta sentencia otra cuestión importante: la diferenciación de las regulaciones contenidas en los apartados 3.º y 4.º del citado precepto estatutario, aspecto éste que tampoco había sido analizado

²¹ Dicho precepto disponía —en total concordancia con la pretendida reforma estatutaria de la V legislatura— lo siguiente: «Artículo 132. *Modificación.* 1. El régimen económico y fiscal de Canarias, de acuerdo con la disposición adicional tercera de la Constitución, únicamente podrá ser modificado previo informe favorable del Parlamento de Canarias, que deberá ser aprobado por las dos terceras partes de sus miembros. En caso de que el informe no sea aprobado por dicha mayoría, no se podrá proceder a su modificación. 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».

²² En concreto, el art. 127 de la citada propuesta disponía la creación del citado órgano, en los siguientes términos: «1. La Comisión Bilateral de Cooperación Canarias-Estado constituye el marco general y permanente de relación entre el Gobierno de Canarias y el del Estado para conocer las cuestiones de interés común que establezcan las leyes o que planteen las partes, y en particular: a) Los conflictos competenciales planteados entre las dos partes y la propuesta, si procede, de medidas para resolverlos. b) La aplicación e interpretación del Estatuto de Autonomía, sin perjuicio de la legislación propia del Tribunal Constitucional y de los tribunales de Justicia. c) El seguimiento de la política europea para garantizar la efectividad de la participación de Canarias en los asuntos de la Unión Europea, en particular en la formación de la posición del Estado con relación al diseño y aplicación de las políticas comunes comunitarias y de las normas con incidencia directa en el régimen económico y fiscal de Canarias. d) El conocimiento de propuestas para el ejercicio de competencias exclusivas del Estado, cuando afecten solamente al ámbito territorial de la Comunidad Autónoma o tengan una singular repercusión sobre el territorio o sus recursos naturales. Conocida esta información, el Gobierno de Canarias manifestará su opinión en el seno de la Comisión. 2. La Comisión estará integrada por un número igual de representantes del Gobierno de Canarias y del Gobierno del Estado y podrá ser convocada a petición de una de las partes con carácter extraordinario. Por acuerdo de ambas partes, la Comisión adoptará su reglamento interno de funcionamiento».

por la STC 35/1984. Al respecto, se dice en el FJ 9.º que «Ciertamente, junto a dicho informe preceptivo para la modificación del régimen económico y fiscal de Canarias, el artículo 46.4 EACan ha previsto que «el Parlamento canario deberá ser oído en los proyectos de legislación financiera y tributaria que afecten al régimen económico-fiscal de Canarias». Pero la coexistencia de estas dos figuras estatutariamente reguladas —el informe del apartado 3 y la audiencia del apartado 4, ambos del artículo 46 EACan— no permite entender que el informe cuando es desfavorable resulta vinculante, pues esta conclusión vendría a desconocer «el principio de supremacía de la Constitución sobre el resto del ordenamiento jurídico, del que los Estatutos de Autonomía forman parte como norma institucional básica de la Comunidad Autónoma que el Estado reconoce y ampara como parte integrante de su ordenamiento jurídico (art. 147.1 CE)» (STC 18/1982, de 4 de mayo, FJ 1): la competencia sobre el régimen económico y fiscal de Canarias corresponde, en exclusiva, al Estado, en virtud de los títulos competenciales contenidos en los artículos 133.1, 149.1.10, 13 y 14 CE, preceptos que atribuyen al Estado las competencias sobre las materias a las que alude el artículo 46.1 EACan (aduanas, comercio exterior y régimen fiscal), y es evidente que si atribuyéramos naturaleza vinculante al informe previsto en la disposición adicional tercera de la Constitución a los efectos de establecer un nuevo impuesto o modificar uno ya existente, se estaría no sólo —como señala el Abogado del Estado— anulando la potestad originaria del Estado para establecer tributos prevista en el citado artículo 133.1 CE, sino también concediendo un derecho de veto a la Comunidad Autónoma recurrente o, mejor dicho, a la minoría de su Parlamento, pues bastaría con 21 diputados —de un total de 60— para bloquear cualquier iniciativa del Estado dirigida a modificar el régimen económico y fiscal de Canarias. En definitiva, como señalamos en la STC 191/1994, de 23 de junio (en relación con el régimen de los depósitos aduaneros) «un informe preceptivo y vinculante equivaldría a una autorización y significaría privar de su carácter exclusivo a esta competencia estatal» (FJ 4).

Como vemos, aquí el Tribunal Constitucional —aun admitiendo la existencia de la diferenciación entre los supuestos contemplados en los apartados 3.º (informe) y 4.º (audiencia) del artículo 46 EACan— niega que ello permita atribuir al primero la nota de su carácter vinculante. Sin embargo, no profundiza en sus argumentos, más allá de resolver la cuestión bajo el argumento fundamental de que atribuir ese carácter al informe del Parlamento de Canarias sería tanto como reconocer a éste un derecho de veto respecto al ejercicio de la potestad legislativa del Estado en relación con un ámbito competencial atribuido a éste por la Constitución (arts. 133.1, 149.1.10.º, 13.º y 14.º). Esta argumentación deja insatisfechos, sin embargo, a quienes pretenden ver en la lectura de los dos apartados estatutarios una diferenciación, no sólo en cuanto a los presupuestos de hecho que justificarían la entrada en juego de una u otra posibilidad de pronunciamiento autonómico sino, también, en relación al alcance y valor del parecer parlamentario en uno y otro caso²³.

²³ M. Orozco Muñoz, *op. cit.*, p. 358, lo explica de la siguiente forma: «De no admitirse tal vinculatoriedad [del informe del Parlamento de Canarias previsto en el art. 46.3 EACan], carece-

Sin embargo, el Tribunal Constitucional, en el FJ 9.º de la STC 16/2003 viene a resolver la cuestión de esta forma: *«La dualidad de figuras jurídicas previstas en el artículo 46.3 y 4 EACan, con su diferente régimen jurídico, ha de proyectarse sobre el sistema de mayorías aplicable en el Parlamento canario, de suerte que, en lo que ahora importa, para que el informe del apartado 3 pueda resultar favorable será necesaria la aprobación de las dos terceras partes de sus miembros y, después, ya en el ámbito de las Cortes Generales, serán éstas las que valoren, en su caso, la relevancia política a atribuir a la inexistencia de un informe favorable —el propio Gobierno canario destaca que el informe es «un acto político, derivado básicamente del órgano del que emana, y no puramente técnico»».*

Por tanto, eventuales consecuencias políticas, que no jurídicas, del informe o audiencia desfavorable del Parlamento de Canarias, y libre apreciación de todo ello por las Cortes Generales en el proceso de aprobación de la norma. El problema es que con esta interpretación, la distinción entre los apartados 3.º y 4.º del artículo 46 EACan se difumina en la práctica²⁴.

Otra cuestión a resolver, con independencia de lo que se acaba de decir, es determinar cuándo entra en juego uno u otro apartado del artículo 46 EACan, es decir, cuándo procede que las Cortes Generales o el Gobierno, según el caso, soliciten «informe» y cuándo «audiencia». A nuestro entender parece claro que la clave está en la diferenciación del alcance de los términos «modificado» y «afecten» que aparecen, respectivamente, en los apartados 3.º y 4.º del citado precepto estatutario, y este mismo planteamiento es el punto de partida de las alegaciones tanto del Gobierno de Canarias²⁵ como de la

ría de todo fundamento la distinción operada entre los párrafos 3 y 4 del art. 46 del Estatuto, respecto a la distinción entre informe y audiencia. En efecto, partiendo de la base de que en la legislación ordinaria el informe se diferencia de la audiencia en que el primero implica un juicio técnico y la segunda una declaración de voluntad, la configuración de una y otra figura, en el Estatuto de Autonomía, como declaraciones de voluntad parlamentaria de contenido político, exige diferenciar los efectos de uno y otro, para lo cual el criterio diferenciador, inherente al Estatuto, es el carácter vinculante del informe y meramente preceptivo-no vinculante de la audiencia».

²⁴ Sin embargo, para D. López Tejera, «Una cuestionable suprema interpretación del régimen económico y fiscal de Canarias: comentario de la sentencia del Tribunal Constitucional n.º 16/2003, de 30 de enero», cit., p. 115, la dualidad de figuras contempladas en los apartados 3.º y 4.º del art. 46 EACan encontraría explicación en el procedimiento de elaboración de dicha norma: «El apartado 4 del original artículo 45 EACan fue incorporado al citado precepto a partir del informe de la Ponencia al proyecto inicial, incorporando a la norma estatutaria específicamente dedicada al Régimen Económico y Fiscal de Canarias (entonces numerada como artículo 44) una previsión de audiencia previa, que inicialmente se contemplaba en el artículo 12 del proyecto inicial de Estatuto como una de las funciones del Parlamento de Canarias. Quizás sea ese cambio de ubicación sistemática, no acompañado de los necesarios ajustes técnicos, el que explique la coincidencia en el mismo precepto estatutario de dos normas cuya concurrencia resulta difícilmente justificable o aceptable desde un punto de vista técnico-jurídico».

²⁵ Así, en la STC 137/2003, el representante del ejecutivo regional alegó que «...la Constitución opera una garantía institucional del régimen fiscal canario, dentro de la cual cabe distinguir un núcleo esencial, conformado por sus principios estructurales básicos e identificativos, y un elemento accidental o coyuntural de contenido variable y evolutivo. Dentro del primero —el contenido esencial— la garantía institucional abarcaría la propia existencia del régimen económico y fiscal (garantía constitucional de la existencia del régimen, cuya supresión exigiría una previa

Abogacía del Estado²⁶ en dos de las últimas sentencias del Tribunal Constitucional dictadas sobre el REF.

Una última cuestión para terminar este epígrafe: ¿qué ocurriría si por parte del Gobierno de la Nación o de las Cortes Generales se insta al Parlamento de Canarias para darle audiencia *ex* artículo 46.4 EACan, pero aquél entiende, por el contrario, que lo que procede sea emitir el informe a que se refiere el apartado 3.º del mismo precepto, ya que la propuesta normativa

reforma constitucional) y de sus elementos conformadores esenciales, que serían aquellos que recoge el Estatuto de Autonomía de Canarias como norma de desarrollo de la garantía constitucional citada, integrada en el bloque de la constitucionalidad e inaccesible al legislador ordinario (cuya modificación necesitaría previamente la reforma del Estatuto de Autonomía). Por otra parte, el Ordenamiento jurídico establece igualmente una garantía especial respecto a los elementos coyunturales (es decir, respecto a los elementos o figuras tributarias que conforman el régimen económico y fiscal en cada momento) al establecer un procedimiento reforzado para su modificación, o lo que es lo mismo, una garantía procedimental concretada en la participación de la Comunidad Autónoma en el proceso legislativo de reforma. *Finalmente, existiría un último nivel de protección, que se proyecta en aquellos proyectos de legislación financiera y tributaria que, sin incidir en ninguno de los supuestos anteriores, afectarían por su contenido al régimen económico fiscal, limitándose en tal caso la garantía procedimental a la preceptividad de audiencia previa del Parlamento de Canarias (art. 45.4 EACan)*». Por otra parte, en la STC 108/2004, el Tribunal Constitucional resumía así las alegaciones del Gobierno de Canarias: «Esa participación autonómica, según el Gobierno recurrente, en su proyección a la legislación estatal incidente en el régimen económico y fiscal, presenta diversas manifestaciones, según la situación que se produzca: a) su reforma; b) su modificación; c) su afectación; y d) la aprobación de legislación fiscal o financiera afectante a Canarias pero no incidente en su régimen especial. En primer lugar, a juicio del Gobierno canario, ha de entenderse por reforma del régimen especial la variación o supresión, desligada de una evolución o mutación institucional, de alguno de los principios sustantivos conformadores de dicho régimen y que están englobados en el ámbito sustantivo de la garantía institucional de dicho régimen. Tal reforma, que quedaría excluida del régimen de participación autonómica previsto en la disposición adicional tercera CE y en el art. 46.3 EACan, está vedada al legislador ordinario y sólo puede operarse a través de una reforma de la Constitución que modifique o suprima su disposición adicional tercera. En segundo lugar, está la modificación del citado régimen especial, prevista por la disposición adicional tercera CE y el art. 46.3 EACan, que comprende los supuestos de regulación y alteración sustancial de los elementos que conforman su contenido coyuntural en cada momento (por ejemplo, la creación *ex novo*, supresión o alteración de los elementos esenciales de las figuras financieras que integren en cada momento dicho sistema especial de financiación de las haciendas canarias). *En tercer lugar, se encontraría la afectación de aquel régimen y sobre la cual operaría el art. 46.4 EACan, que se concreta en su contenido coyuntural integrado por aquellas figuras financieras que, sin integrar el sistema especial de financiación de las Haciendas canarias, contemplan un tratamiento cuantitativamente diferenciado del archipiélago canario a efectos fiscales*. Y, en último lugar, habría que citar las propuestas normativas de afectación fiscal a Canarias no incidentes en su régimen económico y fiscal, o lo que es lo mismo, aquellos supuestos de regulación por el Estado de figuras tributarias y financieras ajenas al citado régimen por no formar parte del sistema especial de financiación de las haciendas canarias ni contener medidas fiscales singulares para el archipiélago (es decir, los supuestos de creación *ex novo*, modificación o supresión de figuras financieras o tributarias que tengan proyección fiscal común o general), que quedan excluidos del trámite de audiencia».

²⁶ El Abogado del Estado, en la STC 108/2004, manifestó que: «...hemos de entender que, en una interpretación razonable, la «modificación» del régimen económico y fiscal (art. 46.3 EACan) es toda alteración expresa o tácita de las normas que aparecen como directamente integrantes y reguladoras del citado régimen, mientras que su «afectación» (art. 46.4 EACan) se refiere a las vicisitudes de otras normas estatales que, sin formar parte del régimen especial, puedan influir o condicionar el alcance, sentido y aplicación de las normas que lo integran».

estatal supone una *modificación*, que no una *afectación*, del REF?. En este sentido, hay que señalar que normalmente viene determinada en la comunicación recibida por el Parlamento de Canarias *en razón de qué* se insta su intervención (si por vía del art. 46.3 o del 46.4 EACan). Pero, sin perjuicio de este dato, entendemos que la Cámara legislativa autonómica está plenamente legitimada para cambiar esa pre-calificación estatal, de manera que pese a que se solicite en virtud de las previsiones del artículo 46.4 EACan aquélla puede decidir, a la vista de la regulación pretendida por la futura norma estatal, emitir un informe. Lógicamente, el supuesto inverso es difícilmente verificable en la práctica, por cuanto si el propio Gobierno de la Nación o las Cortes Generales aprecian, *motu proprio*, la existencia de una incidencia en el REF canario tan relevante o sustancial como para considerar procedente el informe y no la audiencia, no es probable que el propio Parlamento de Canarias proponga seguir la vía el artículo 46.4 EACan, ya que este precepto, al no referirse a la exigencia de una mayoría cualificada para entender positivo el pronunciamiento regional respecto al cambio normativo que se propone, tendría menos «valor político», siguiendo términos utilizados por la propia STC 16/2003.

En todo caso, a partir de dicha sentencia la diferencia entre los apartados 3.º y 4.º del artículo 46 EACan es inoperante a efectos prácticos, esto es, respecto de las consecuencias diversas que pudiera tener en uno u otro caso el pronunciamiento del Parlamento de Canarias, por cuanto no será nunca un parecer vinculante, ni siquiera en el supuesto del apartado 3.º del citado precepto. Por ello, bastará con que, bien Cortes Generales, bien el Gobierno de Canarias, traslade al Parlamento de Canarias la documentación referente a la propuesta normativa de modificación, en el momento procedimental oportuno, para que se salve toda posible irregularidad en la tramitación de aquélla ante las instancias estatales, y habrá de ser la propia Asamblea legislativa canaria la que asuma o no la pre-calificación realizada por el órgano estatal remitente (que considerará la oportunidad de pedir, bien «informe», bien «audiencia»), y sin que, por otra parte, a nivel de regulación procedimental encontremos en el EACan ni en el Reglamento de la Cámara más diferencia que la exigencia de una mayoría cualificada (2/3) para entender como favorable el pronunciamiento regional.

2.3. El objeto del parecer autonómico y el momento oportuno para su emisión

También nos interesa destacar otra consideración vertida por el Tribunal Constitucional en la STC 16/2003, en relación con el objeto del informe que corresponde emitir al Parlamento de Canarias, *ex* artículo 46.3 EACan, y que se refiere tanto a *sobre qué* documento se habrá de emitir dicho informe, como *en qué momento* de su tramitación habrá de ser remitido al Parlamento de Canarias. El Tribunal Constitucional señala al respecto lo siguiente:

«Y así entendida la naturaleza del informe, resulta claro que su emisión ha de producirse sobre el texto propio de la iniciativa legislativa, es decir, antes de la tramitación en las Cortes Generales, justamente para que en ésta pueda tomarse en consideración el parecer del Parlamento canario, como efectivamente ha ocurrido en este supuesto, pues algún aspecto del contenido de la Ley 38/1992 que no aparecía en el proyecto —así, su disposición adicional tercera— es precisamente fruto de las propuestas del Parlamento canario» (FJ 9.º)²⁷.

A la vista del extracto de la STC 16/2003 que se ha acaba de exponer arriba, parece que el Tribunal Constitucional exige que lo que se remita al Parlamento de Canarias sea «el texto propio de la iniciativa legislativa»; esto es, si nos estamos refiriendo a que la propuesta de modificación del REF se contiene en un texto con aspiración de convertirse en ley (iniciativa legislativa), lo ideal sería que se remitiera el texto del proyecto de ley una vez que éste haya sido calificado por la Mesa del Congreso y publicado en el boletín oficial correspondiente, y antes de que se acuerde la apertura del plazo de enmiendas (a la totalidad y al articulado); y si se trata de una proposición de ley, una vez que ésta haya sido tomada en consideración e, igualmente, antes de que se abra el plazo de enmiendas. Ello parece lógico, por cuanto, por una parte, se estarían remitiendo al Parlamento de Canarias textos que ya han causado «estado parlamentario», no existiendo el peligro de que lo remitido a aquél no coincida plenamente con el texto que finalmente vaya a ser objeto de tramitación en Cortes Generales. Y, por otra parte, se estaría posibilitando la hipótesis de que todas o parte de las argumentaciones contenidas en el parecer del Parlamento de Canarias pudiesen ser todavía incorporadas, vía enmiendas, al debate parlamentario en Cortes. Esta interpretación descartaría la idoneidad de enviar a la Asamblea legislativa canaria anteproyectos de ley por parte del Gobierno de la Nación —supuesto éste frecuente en la práctica— por cuanto no existen garantías de que lo en ellos contenido coincida finalmente, y al cien por cien, con el texto que, en forma de proyecto de ley, sea remitido a las Cortes²⁸.

²⁷ Para M. Pulido Quecedo, «El régimen económico fiscal canario y la forma de legislar estatal: la interpretación de la disposición adicional tercera de la Constitución», en *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, n.º 2/2003, «...dicha interpretación, debería conllevar que la Mesa del Congreso antes de calificar un proyecto de ley que afecte al contenido del régimen fiscal canario en los términos expresados en el art. 46 del EACan (pensemos, V.B. gr, en la actual práctica seguida en el Congreso de los Diputados a propósito de la observancia de este trámite), debería conducir a que como requisito de procedibilidad o de inicio de la tramitación, la Ley acompañase el texto del Informe del Parlamento Canario, como un Informe más de los exigidos en el art. 88 de la CE, reforzado en este caso por la virtualidad de la disposición adicional tercera CE. En caso contrario, el trámite se mutará en un mero formulismo, sin contenido alguno; lo que a mi juicio, no preserva el contenido de la mencionada disposición, si nos atenemos al propio espíritu constitucional que la STC 16/2003 recuerda».

²⁸ Precisamente por ello, y entendemos que con toda lógica, desde 1999 la Mesa del Parlamento de Canarias ha venido manteniendo este mismo criterio, de forma que, de ser remitido un anteproyecto de ley no se acuerda abrir el procedimiento para la emisión del informe, sin perjuicio de ser trasladado a los distintos Grupos Parlamentarios para su conocimiento. En concreto, el acuerdo-tipo en estos casos es el siguiente: «la Mesa acuerda que no ha lugar a la intervención del Par-

Por otra parte, si la afectación al REF se pretende operar a través de un Real Decreto-ley, cabe que el parecer del Parlamento de Canarias se produzca antes de la convalidación del mismo en el Congreso de los Diputados, según ha señalado el Alto Intérprete (SSTC 35/1984, FJ 4.^o²⁹ y 137/2003, FJ 9.^o), con lo que caben dos opciones: en primera instancia, será el propio autor de la norma —Gobierno de la Nación— el responsable de recabar el oportuno informe en el caso en que, a su entender, dicha norma incida en algún aspecto relevante del REF; pero cabe también que sea el Congreso de los Diputados el que lo haga antes de someter el texto de la correspondiente norma con rango de ley al trámite de convalidación/derogación. Ahora bien, aun siendo constitucionalmente admisibles ambas hipótesis, consideramos recomendable que sea el Gobierno el que envíe al Parlamento de Canarias el texto del anteproyecto de Real Decreto-ley a los efectos de que, *ab initio* de su ulterior tramitación parlamentaria, se cuente con el parecer regional, sin necesidad de llegar a la situación límite de ser el propio Congreso de los Diputados el que, ante la omisión de recabar el parecer autonómico por parte de aquél, se vea en la obligación de hacerlo ante la inminencia de la celebración del Pleno en que se acuerde la convalidación/derogación, pues en este caso el Parlamento de Canarias contará con un periodo de tiempo sustancialmente reducido para analizar la cuestión y pronunciarse al respecto³⁰. En todo caso, somos conscientes que la propia naturaleza de la figura del Real Decreto-ley (justificada, precisamente por razones de urgencia y necesidad) puede convertir en una quimera esta recomendación.

La clave está, por un lado en ofrecer al Parlamento de Canarias tiempo suficiente para, con arreglo a sus propia programación parlamentaria, debatir con profundidad el asunto en cuestión, sin verse obligado a emitir su parecer de forma precipitada. En este sentido, para que la previsión tanto de la Disposición Adicional Tercera como del artículo 46 del Estatuto de Autonomía de Canarias cumplan su finalidad, los principios de colaboración entre poderes legislativos

lamento de Canarias, en tanto que la garantía constitucional-estatutaria del R.E.F. de Canarias, prevista en la Disposición Adicional Tercera de la Constitución y en el art. 46 del Estatuto de Autonomía, exige que la modificación o afectación del R.E.F. se realice por disposiciones normativas con rango y fuerza de ley, únicas aptas para definir los elementos estructurales derivados de la institución o para crear, alterar o suprimir los elementos esenciales de sus especiales figuras tributarias».

²⁹ «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».

³⁰ Ya en la IV legislatura (en concreto, en 1997) el Congreso de los Diputados remitió el texto del Real Decreto-ley 6/1997, de 9 de abril, por el que se aprobaba el Programa PREVER para la modernización del parque de vehículos automóviles, el incremento de la seguridad vial y la defensa y protección del medio ambiente, antes de su convalidación, y el Parlamento de Canarias emitió su informe favorable, aunque haciendo constancia en su texto lo siguiente: «Asimismo el Parlamento de Canarias manifiesta su criterio que, aunque se le ha solicitado su informe antes de proceder al trámite previsto en el artículo 86 de la Constitución y 151 del Reglamento del Congreso, lo que le ha permitido informar antes de la convalidación definitiva de la norma, en los Decretos-Leyes para garantizar la protección del Régimen Económico Fiscal de Canarias otorgada por la disposición adicional tercera de la Constitución, el momento procesal adecuado de solicitud de informe es antes de su aprobación por el Consejo de Ministros».

(el estatal y el autonómico) y de lealtad institucional han de jugar aquí de forma preferente³¹. Y, por otro lado, en que el informe o audiencia se solicite en un momento *hábil* para permitir que el parecer del Parlamento de Canarias pueda tener algún efecto, esto es, que quepa todavía formular propuestas de modificación/adaptación del texto originario de la iniciativa como consecuencia de la presentación de enmiendas en la Cámara respectiva que acojan todo o parte de las consideraciones manifestadas por el Parlamento canario como consecuencia del trámite de informe o audiencia³². Esto es importante, por cuanto, a nuestro juicio, de solicitarse el informe o la audiencia en un momento procedimental en el que eventualmente fuese imposible incorporar las modificaciones sugeridas por el Parlamento de Canarias, podría entenderse cuestionada la garantía procedimental del REF, pues el parecer de la Cámara regional no tendría valor ninguno, ni siquiera el político al que se refiere la STC 16/2003.

2.4. Órgano legitimado para solicitar el parecer

Parece claro que puede solicitar el informe/audiencia tanto el Gobierno como cada una de las Cámaras que integran las Cortes Generales³³, y hay

³¹ Como ejemplo de esta situación podemos citar un precedente de la VI legislatura (2006), con ocasión de la comunicación remitida al Parlamento de Canarias por el Senado en relación con la aprobación de determinadas enmiendas al dictamen de la Comisión de Economía y Hacienda respecto del Proyecto de Ley de adaptación del régimen de las entidades navieras en función del tonelaje a las nuevas directrices comunitarias sobre ayudas de Estado al transporte marítimo y de modificación del régimen económico y fiscal de Canarias. En aquella ocasión, la Mesa de la Cámara regional elevó tanto al Congreso como al Senado una queja formal «...por el hecho de haber comunicado las modificaciones introducidas ya señaladas sin la anticipación suficiente para posibilitar que el Parlamento de Canarias disponga del tiempo mínimo suficiente para valorarlas, teniendo en cuenta que está programada para el próximo día 2 de marzo la celebración de sesión plenaria del Congreso de los Diputados, en cuyo orden del día figuran incorporadas ambas iniciativas legislativas ya referidas. A ello hay que añadir que, por expresa previsión reglamentaria, el mes de febrero es inhábil en el Parlamento de Canarias, y que el próximo Pleno ordinario está programado para el día 8 de marzo, una vez celebrada, por tanto, la sesión aprobatoria en el Congreso del día 2 del mismo mes, con lo que se frustra —o al menos dificulta— la posibilidad de que el Parlamento de Canarias pueda evacuar el trámite contemplado por la disposición adicional tercera de la Constitución Española y el artículo 46 del Estatuto de Autonomía de Canarias». Hay que señalar que, finalmente, el Congreso de los Diputados optaría por posponer el debate del asunto a un Pleno posterior y ofrecer así más tiempo al Parlamento de Canarias para emitir su parecer.

³² P. García-Escudero Márquez, *La iniciativa legislativa del Gobierno*, cit., pp. 105-106, estima que el informe podrá solicitarse «...cualquiera que sea el momento de la tramitación (siempre previo a la aprobación definitiva de la ley), entre otras razones porque las modificaciones posteriores pueden haber tenido su origen precisamente en tal informe». Pero, lógicamente, para que esas modificaciones posteriores que haya sufrido la iniciativa legislativa en Cortes tengan su origen en el informe del Parlamento canario, es necesario que éste se haya emitido en un momento procedimental que aún permita incorporar sus propuestas; y ello no sería posible, por ejemplo, cuando la iniciativa legislativa esté pendiente de su aprobación final en el Pleno del Congreso de los Diputados.

³³ *Ibidem*, p. 105, para quien «Al declarar que tanto el Gobierno como las Cortes Generales pueden requerir el informe, estamos admitiendo que la solicitud podrá versar tanto sobre el anteproyecto como sobre el proyecto de ley en curso de tramitación por las Cortes Generales. Éste será siempre el caso cuando se trate de proposiciones de ley, que sólo después de su toma en consideración han sido objeto de auténtica iniciativa legislativa».

ejemplos en los archivos parlamentarios de la Asamblea legislativa canaria que así lo demuestran. A modo de ilustración a lo que se comenta, se presenta como anexo final a este trabajo un cuadro en el que se refleja la tramitación en el Parlamento de Canarias de iniciativas legislativas estatales referentes al REF correspondientes a la IV, V, VI y VII legislaturas.

Además, corresponde tanto al Gobierno como a las Cortes Generales apreciar si la iniciativa legislativa propuesta afecta en su regulación a aspectos del REF, así como determinar si esa afectación justifica la solicitud del informe del artículo 46.3 EACan o de la audiencia a que se refiere el artículo 46.4 del mismo cuerpo normativo. Esta es una tarea de suma importancia que, tratándose de iniciativas legislativas, compete realizar a la Mesa del Congreso de los Diputados en su función de calificación de las iniciativas parlamentarias que se presenten, aunque no cabe duda de que habrá supuestos en los que, por proponer la iniciativa una modificación expresa del marco legislativo en el que se concreta el citado REF (leyes estatales de 1991 y 1994), la afectación sea evidente y la necesidad del informe parlamentario autonómico, insoslayable. Mayores dificultades presentarán, en cambio, aquellas otras iniciativas legislativas en las que no se pretenda esa modificación legislativa expresa, pero contengan regulaciones de alcance económico-financiero que incidan igualmente en materias propias del REF. En estos casos, el papel de la Mesa se antojará más complejo y más latente el peligro de no ver esa necesidad de recabar el parecer autonómico canario y, por tanto, de aprobar una norma legislativa que pueda adolecer de un vicio de inconstitucionalidad a juicio de las instituciones canarias (Gobierno o Parlamento) por vulneración de las previsiones de los apartados 3.º o 4.º del artículo 46 EACan, en conexión con la Disposición Adicional Tercera de la Constitución española. Quizás ello explique algunos supuestos en los que el Congreso de los Diputados se haya dirigido al Parlamento de Canarias solicitando informe sobre algunos preceptos concretos de una iniciativa legislativa, así como respecto de aquellos otros —sin concretarlos— que también pudieran afectar al REF, trasladando al Parlamento de Canarias la tarea de verificar tal extremo.

En este sentido, se nos plantea otra duda: ¿cabe que el Parlamento de Canarias estime que, respecto a la iniciativa trasladada por las Cortes o el Gobierno de la Nación para la emisión de su parecer, entienda que *no sólo* sobre los preceptos indicados ha de emitirlo sino que, al mismo tiempo, haya de extenderlo *sobre otros*, por cuanto estime que también producen la afectación del REF?. Entendemos que sí y, además, a la luz de la STC 16/2003 —habida cuenta de que el informe no tiene carácter vinculante— ello no limitaría en modo alguno la capacidad legislativa del Estado sobre el REF, por cuanto que los argumentos añadidos por el Parlamento de Canarias pueden caer en saco roto al igual que los que se hayan emitido en relación con los preceptos que sí hayan sido considerados, *motu proprio*, como afectantes de dicho régimen por parte de las Cortes o el Gobierno de la Nación.

2.5. Características del parecer autonómico emitido por el Parlamento de Canarias y consecuencias de la omisión del mismo

Como ya se ha adelantado, a juicio del Tribunal Constitucional, corresponde a las Cortes Generales valorar «...la relevancia política a atribuir a la inexistencia de un informe favorable», señalándose al tiempo que «resulta claro que su emisión ha de producirse sobre el texto propio de la iniciativa legislativa, es decir, antes de la tramitación en las Cortes Generales, justamente para que en ésta pueda tomarse en consideración el parecer del Parlamento canario» (STC 16/2003, FJ 9.º). Siendo así, parece claro que el informe (también, a nuestro juicio, la audiencia, en los casos en que ésta proceda) que emita el Parlamento de Canarias frente a propuestas estatales que incidan en el REF habrá de cumplir con tres requisitos:

En primer lugar, ha de ser necesariamente *motivado*, esto es, habrá de expresar de forma argumentada las razones del mismo, muy especialmente cuando haya objeciones respecto del texto en tramitación ante las Cortes Generales; todo ello con vistas a ofrecer argumentos sólidos que puedan persuadir a los parlamentarios y Grupos Parlamentarios de cualquiera de las dos Cámaras nacionales para introducir adaptaciones —vía enmiendas— al texto originario de la propuesta normativa en tramitación en aquella sede.

En segundo lugar, dicho parecer habrá de especificar claramente el *régimen de mayorías obtenidas* en la votación plenaria, pues, con independencia de que tras la STC 16/2003 resulte claro que el informe del artículo 46.3 EA-Can carece de efecto obstativo, si lo tendrá político, y corresponde a las Cortes valorarlo, precisamente a partir de la constatación de los apoyos parlamentarios con los que en la Cámara regional canaria cuenta el texto sometido a su consideración.

Finalmente, el parecer autonómico ha de ser emitido dentro de un *plazo de tiempo razonable*, es decir, dentro de un lapso que permita tanto su tramitación en la Cámara regional como la remisión del parecer al Gobierno de la Nación o a las Cortes Generales. En este sentido, conviene recordar, por un lado, que ni el Reglamento del Congreso de los Diputados ni el del Senado prevén la posibilidad de paralizar o suspender el procedimiento legislativo como consecuencia de la solicitud del parecer al Parlamento de Canarias. De hecho, en las comunicaciones dirigidas por dichas Cámaras a la Asamblea legislativa canaria no se impone plazo alguno para su emisión. Por otra parte, el Reglamento del Parlamento de Canarias, no establece un procedimiento para la emisión del parecer en el que figure tasado un plazo, sino que se prevé la aprobación de un procedimiento *ad hoc* para cada caso (art. 185³⁴). A ello

³⁴ Dicho precepto dispone que: «La Mesa de la Cámara, oída la Junta de Portavoces, decidirá el procedimiento reglamentario o especial a aplicar para la aprobación del informe a que se refiere el artículo 46 del Estatuto de Autonomía y de cualquier otro que deba emitir o cuando deba ser oído el Parlamento de Canarias por disposición legal o decisión de la propia Cámara». En la práctica, este precepto se ha traducido en la aprobación de dos tipos de procedimientos: por un lado, el que podríamos llamar «ordinario»,

hay que unir dos datos importantes: por un lado, el interés de Canarias en que el parecer autonómico se emita con celeridad para así posibilitar que, una vez que éste llegue a manos del Gobierno o las Cortes, se esté todavía en disposición de incorporar todo o parte de los argumentos mantenidos por el Parlamento canario en relación con la propuesta normativa en tramitación. En este sentido, podemos plantear una duda, relativa a los efectos que tendría la emisión tardía del informe por parte del Parlamento de Canarias. Sobre este tema nos habremos de referir en el apartado III de este trabajo, en relación con la STC 109/2004.

En cuanto a las consecuencias de la no emisión del parecer autonómico, hay que distinguir dos supuestos:

- a) Que no se emita el parecer, pese a haber sido solicitado por el Congreso, el Senado o el Gobierno de la Nación, según los casos, porque la Cámara regional no quiere hacerlo, o bien se emita más allá de lo que sería razonable por causas imputables al Parlamento de Canarias. En ambos casos, no se generarían consecuencias invalidantes de la norma estatal aprobada.
- b) Que no se emita porque no ha sido recabado. En este caso, lo determinante en cuanto a los efectos de la no emisión vendrán determinados de si nos encontramos ante un supuesto de «modificación» o de «afectación» del REE, en los términos previstos, respectivamente, por los apartados 3.º y 4.º del artículo 46 EACan. De ser así, esto es, de encontrarnos en el primer supuesto, no cabe duda de que la no emisión de dicho parecer provocaría la inconstitucionalidad de la norma estatal finalmente aprobada, por existencia de un vicio procedimental relevante (SSTC 35/1984 FJ 6.^º³⁵, 16/2003, FJ 9.º y 137/2003, FJ 9.º).

consistente en la designación de una ponencia compuesta por un diputado de cada uno de los grupos para estudiar el texto remitido al Parlamento de Canarias, y un ulterior debate plenario, con posibilidad por parte de aquéllos de presentar propuestas de informe que, finalmente, son objeto de discusión y votación plenarias. La otra versión es la que podemos denominar «simplificada», que es aquélla que prescinde del nombramiento de una ponencia previa de estudio, pasando directamente a la discusión y votación plenaria. Para más detalles, puede verse el cuadro comparativo del Anexo final.

³⁵ En el FJ 6.º de dicha sentencia, el Tribunal Constitucional dispuso lo siguiente: «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».

2.6. La necesidad de recabar otro informe ante «modificaciones sustanciales» sobrevenidas

Otra cuestión que resuelve la STC 16/2003 es ¿qué ocurre cuando se introduzcan modificaciones sustanciales en la iniciativa legislativa en su tramitación en las Cortes Generales?. Así, en el FJ 9.º de aquélla el Tribunal Constitucional, tras indicar que el informe *«ha de producirse sobre el texto propio de la iniciativa legislativa, es decir, antes de la tramitación en las Cortes Generales»*, termina concluyendo que *«Ello implica, ya por otra parte, que en el debate en las Cortes Generales podrán, obviamente, introducirse modificaciones en el contenido de la iniciativa legislativa que, en el supuesto de alterar el proyecto tan radicalmente que no pueda tenerse por informado —lo que no es el caso—, exigirían nuevo informe del Parlamento canario»*.

Como regla general, puede decirse que lo normal es que el informe se emita una sola vez. Ahora bien, ello no descarta la emisión de sucesivos informes cuando la propuesta normativa de afectación del REF haya sufrido alteraciones de relevancia en su tramitación parlamentaria, esto es, modificaciones sustanciales que lo alteren «tan radicalmente que no pueda tenerse por informado», y siempre que, lógicamente, esas modificaciones no obedezcan, precisamente, a la incorporación de las argumentaciones contenidas en un informe del Parlamento de Canarias. Pero, ¿quién aprecia la existencia de esa *modificación sustancial*?. Parece claro que la propia Cámara respectiva (Congreso o Senado) en la cual se hayan operado dichos cambios relevantes, o el Gobierno de la Nación en el supuesto de que se trate de un Real Decreto-ley, cuando aquél haya remitido al Parlamento de Canarias un borrador o anteproyecto respecto del cual, con posterioridad, haya considerado oportuno introducir modificaciones apreciables. Pero también se nos antoja posible —aunque sólo sea por aplicación del principio de lealtad institucional— que el Parlamento de Canarias, que puede seguir a través de las publicaciones oficiales de las Cortes el devenir de la tramitación de la iniciativa estatal, pueda dirigir comunicación motivada a aquélla interesando se recabe de nuevo su parecer respecto de las modificaciones sustanciales que estime introducidas³⁶.

Ello supone, por otra parte, que, de haberse producido esas modificaciones y, pese a todo, no se haya solicitado por la Cámara legislativa estatal correspondiente nuevo informe al Parlamento de Canarias, existe un claro vicio en el procedimiento de elaboración/aprobación de la norma modificativa del REF, pudiendo ser impugnada ante el Tribunal Constitucional con posibilidades de éxito para las instancias canarias recurrentes, de manera que,

³⁶ Precisamente por ello, suele ser costumbre en el Parlamento de Canarias que los informes emitidos por éste en uso de las previsiones del art. 46.3 EACan se cierren con una coletilla final que actuaría como cláusula de garantía: *«Si como consecuencia de la presentación de enmiendas al proyecto de ley se produjeran modificaciones sustanciales en el articulado afectado por el presente informe, este Parlamento solicitará el proyecto de ley para la emisión de nuevo informe conforme al artículo 46.3 del Estatuto de Autonomía de Canarias»*.

en última instancia, será el Alto Intérprete el que haya de dilucidar la relevancia de esas eventuales modificaciones operadas sobrevenidamente y, por tanto, la necesidad de haber recabado un adicional pronunciamiento de la Cámara regional canaria³⁷.

Una duda presenta el extracto de la STC 16/2003 que hemos visto antes, puesto que en él, el Tribunal Constitucional se refiere exclusivamente a «informe», pero no a «audiencia». Es decir, cabe la duda de si *sólo* cuando estemos ante el supuesto contemplado por el artículo 46.3 EACan (esto es, modificación del REF) sería necesario un ulterior informe complementario del Parlamento de Canarias en el supuesto de modificaciones sustanciales sobrevenidas en su tramitación en Cortes, o si *también*, tratándose de un caso de audiencia *ex* artículo 46.4 EACan, sería igualmente necesario recabar ese parecer complementario de la Cámara regional canaria. A nuestro juicio, ninguna razón permite discriminar uno y otro supuesto, de manera que también sería extensible a este segundo caso la doctrina de la STC 16/2003 sobre este particular. Ello derivaría, no sólo del carácter imperativo de la expresión utilizada por el estatuyente («deberá ser oído») sino, fundamentalmente, de la propia finalidad del trámite de audiencia.

Por último, no podemos dejar de mencionar el voto particular³⁸ formulado a la STC 16/2003, pues guarda relación con lo que se analiza en este epígrafe. Efectivamente, para los magistrados discrepantes, la sentencia nunca debió extender sus argumentaciones a la necesidad de recabar un parecer autonómico complementario ante modificaciones sustanciales sobrevenidas en la tramitación parlamentaria de la norma estatal afectante al REF: «2. *En el último párrafo del fundamento jurídico 9 de la Sentencia se introduce una digresión argumental, no exigida para la fundamentación del fallo pronunciado, que no tiene otro valor ni alcance que el atribuible a un puro o simple obiter dictum. Según nuestro parecer la fundamentación del fallo de la Sentencia no requeriría, en el aspecto concreto contemplado en el párrafo final del fundamento jurídico 9, más que contemplar el tema de la necesidad de que el constitucionalmente preceptivo informe de la Comunidad Autónoma canaria sobre una disposición que afecte al régimen económico y fiscal del archipiélago haya de producirse «sobre el texto propio de la iniciativa legislativa, es decir, antes de la tramitación en las Cortes Generales, justamente para que en éstas pueda tomarse en consideración el parecer del Parlamento canario. La adición, en las*

³⁷ P. García-Escudero Márquez, *La iniciativa legislativa del Gobierno*, cit., p. 106, tras considerar que el informe deba ser emitido una sola vez, estima que «no obstante, las Cámaras pueden decidir solicitar nuevo informe, bien por entenderlo necesario desde un punto de vista sustantivo, bien por conveniencia política», en dos casos: «si las modificaciones sustanciales incorporadas por vía de enmienda han producido una alteración sustancial de la regulación inicial, que pueda llegar hasta lo que se conoce coloquialmente como «dar la vuelta al texto» y «si en el proyecto se han incorporado nuevas disposiciones, no previstas en el proyecto en el texto anterior, que también supongan modificación (otra distinta) del régimen económico-fiscal canario».

³⁸ Voto particular concurrente que formulan los Magistrados don Pablo García Manzano, don Pablo Cachón Villar, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Guillermo Jiménez Sánchez, don Roberto García-Calvo y Montiel y don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez.

líneas con las que se cierra el citado fundamento jurídico, de una reflexión final sobre las circunstancias en las que podría considerarse exigible un informe ulterior al inicialmente evacuado por la Comunidad Autónoma no afronta ni resuelve ninguna cuestión suscitada por las partes en el proceso constitucional, ni conduce a precisar o matizar ningún extremo del fallo de la Sentencia, por lo que, en nuestra opinión, no debería haber sido incluida en el texto votado por el Pleno y, en todo caso, al resultar manifiestamente apartada de la ratio decidendi de la resolución aprobada, no puede ser valorada más que como la expresión de un «puro dictum, ‘observación al pasar’, no trascendente ni como argumento complementario»; es decir, en modo alguno alcanza el valor de un «dictum argumentativo», relacionado «con las razones decisivas del fallo» (STC 6/1991, de 15 de enero, FJ 4).»

Pero, con independencia del interés que puede tener este voto particular, lo cierto es que el Tribunal Constitucional ha dicho lo que ha dicho, y, a nuestro juicio, es evidente que las modificaciones sobrevenidas requieren un parecer adicional que, de no solicitarse, puede acarrear la inconstitucionalidad de la norma estatal finalmente aprobada.

III. PRONUNCIAMIENTOS POSTERIORES: CONSOLIDACIÓN DE DOCTRINA Y OTRAS CUESTIONES INCIDENTALES

El análisis de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional dictados con posterioridad a la STC 16/2003 muestran una clara consolidación de la doctrina en ésta formulada, en lo que a la determinación del alcance del la intervención del Parlamento de Canarias en los procesos estatales de afectación de elementos integrantes del REF se refiere.

1.— Así, la **STC 137/2003**, estima un recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno de Canarias contra un precepto del Real Decreto-ley 12/1995, sobre medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera. Entre otras, la parte recurrente alegó la vulneración de la garantía procedimental establecida en la Disposición adicional tercera de la CE, en relación con el artículo 46 EACan, al haber sido dictado aquél sin haberse solicitado el preceptivo informe previo del Parlamento de Canarias.

En esta sentencia, más allá de repetir consideraciones ya presentes en la STC 16/2003, el Tribunal Constitucional recuerda que un Real Decreto-ley es una norma jurídica susceptible de afectar materias propias del REF y, en cuanto tal, debe cumplir igualmente con la garantía procedimental del artículo 46 EACan. En dicho supuesto, a juicio del Alto intérprete el informe o audiencia deberá obtenerse por el Gobierno de la Nación «antes de la convalidación del Real Decreto-ley de que se trata» (FJ 9.º STC 137/2003, recordando argumentos ya presentes en FJ 4.º STC 35/1984). Al no haber sido cumplimentado ese trámite, el Tribunal Constitucional acabará en este caso por decretar la nulidad del precepto impugnado de la norma estatal.

2.— **STC 108/2004**, en la que el Tribunal Constitucional desestima un recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno de Canarias contra un determinado precepto del Real Decreto-ley 12/1996, por el que se concedieron créditos extraordinarios para atender determinadas operaciones financieras, y por el que se adoptaron determinadas medidas tributarias urgentes. En esta ocasión, el Gobierno de Canarias alegó —en lo que ahora interesa— la vulneración de la garantía procedimental del artículo 46.4 EA-Can, esto es, haber omitido el Gobierno de la Nación el trámite de audiencia previa al Parlamento de Canarias, al tratarse de un proyecto de legislación financiera o tributaria que afectaría al REF. En este caso, el Tribunal Constitucional se separa de las argumentaciones del Gobierno de Canarias, por cuanto que, analizando la materia objeto de regulación por medio de la norma estatal impugnada, acabará concluyendo que no quedaba encuadrada ni en el supuesto del apartado 3.º ni del 4.º del artículo 46 EACan.

Un asunto adicional que sí resuelve esta sentencia (FJ 3.º) es la aclaración sobre la legitimación del Gobierno de Canarias —y no exclusivamente del Parlamento regional— para impugnar la norma estatal aprobada sin cumplir la garantía procedimental de recabar el parecer de aquél, señalando que no tiene que ser exclusivamente la Cámara legislativa canaria la que interponga el correspondiente recurso de inconstitucionalidad contra la norma estatal³⁹.

3.— La **STC 109/2004** resuelve un supuesto de aprobación de una norma estatal relativa a materias propias del REF contra la voluntad contraria

³⁹ «Tampoco puede ser acogida la alegada falta de legitimación del Gobierno canario para instar la inconstitucionalidad de una norma que omite un trámite de audiencia previsto en la norma estatutaria para otro órgano de la Comunidad Autónoma: el Parlamento canario. En efecto, basta con acudir al art. 162.1 a) CE para constatar que están legitimados para interponer el recurso de inconstitucionalidad, entre otros, «los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas», concretando el art. 32.2 LOTC esa legitimación respecto de «Leyes, disposiciones o actos con fuerza de Ley del Estado que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía». En este sentido, es nuestra doctrina que cuando una Comunidad Autónoma interpone un recurso de inconstitucionalidad ante este Tribunal Constitucional no sólo puede hacerlo en defensa de sus competencias autonómicas, bastando con que ponga de manifiesto «la existencia de un interés público objetivo en que el Tribunal Constitucional desarrolle su función de garantizar la supremacía de la Constitución mediante el enjuiciamiento de la ley impugnada» (STC 96/2002, de 25 de abril, FJ 3.º), pues «la legitimación de las Comunidades Autónomas para interponer el recurso de inconstitucionalidad no está al servicio de la reivindicación de una competencia violada, sino de la depuración del ordenamiento jurídico y, en este sentido ... se extiende a todos aquellos supuestos en que exista un punto de conexión material entre la ley estatal y el ámbito competencial autonómico, lo cual, a su vez, no puede ser interpretado restrictivamente» (STC 199/1987, de 16 de diciembre, FJ 1.º). Por este motivo, hemos concluido recientemente que «al día de hoy, puede afirmarse que los condicionamientos materiales a la legitimación de las Comunidades Autónomas para impugnar leyes del Estado constituyen una verdadera excepción» (STC 48/2003, de 12 de marzo, FJ 1.º). En suma, no existe duda alguna en el interés del Consejo de Gobierno de una Comunidad Autónoma —en este caso, de Canarias— en la defensa de un trámite procedimental que, unas veces la propia Constitución (en su disposición adicional tercera), y otras la norma estatutaria (el art. 46 EACan), han previsto para la Comunidad Autónoma, aunque lo sea a través de su Parlamento».

expresamente manifestada por el Parlamento de Canarias, recordando el Tribunal Constitucional la doctrina de la STC 16/2003, relativa al carácter preceptivo, que no vinculante, del informe a emitir por aquel órgano legislativo.

Con independencia de ello, aparece reflejada en esta sentencia —de la mano de las argumentaciones mantenidas por la Abogacía del Estado— una cuestión determinante respecto de lo que es el objeto de este trabajo, consistente en saber qué ocurriría si el parecer autonómico hubiera sido solicitado por el órgano adecuado —Gobierno de la Nación o Cortes Generales— en el momento procedimental oportuno, pero el Parlamento de Canarias se demorase en emitir su pronunciamiento y, por tanto, el informe no se emite o se emite con posterioridad a lo que pudiéramos considerar «razonable»⁴⁰. Pese a todo, lo cierto es que el Tribunal Constitucional no se refiere expresamente a esta cuestión en sus fundamentos jurídicos. Ahora bien, y en plena coincidencia con los argumentos de la Abogacía del Estado, nos parece que los órganos solicitantes cumplen su obligación con remitir al Parlamento de Canarias comunicación sobre la necesidad de la emisión del parecer autonómico, pero sin que ello suponga la paralización del procedimiento de tramitación parlamentaria de la iniciativa en las Cortes Generales más allá del lapso temporal razonable para permitir el pronunciamiento autonómico. Por tanto, si el Parlamento de Canarias se demora en exceso en emitir su parecer, corre el riesgo de que se acabe aprobando la norma afectante al REF y sin que en este caso existan argumentos para sostener la inconstitucionalidad de ésta⁴¹; siempre y cuando (claro está) se haya dado a aquél un plazo de tiempo razonable para poder manifestarse.

⁴⁰ Para al Abogado del Estado «sobre la preceptividad del informe no hay duda, debiendo entenderse esa preceptividad en un doble sentido, pues afecta tanto a la solicitud (por dos veces se pidió, primero por el Gobierno y luego por la Mesa del Congreso) como a la obligación de emitirlo (incluso actuando de oficio cuando no se le solicita por no producirse con claridad el presupuesto de hecho). Informe que, además, no sólo debe manifestar una opinión favorable o desfavorable, sino también motivar las razones por las que entiende que se da el presupuesto indicado. Por otra parte, *aun cuando el Parlamento de Canarias emitió el informe solicitado con fecha de 19 de diciembre de 1997, lo hizo una vez transcurridos más de dos meses desde que se recabó, teniendo entrada en el Registro de la Cámara el mismo día que se procedía a la votación final por el Pleno (23 de diciembre de 1997). Es cierto que ni la Constitución ni el Estatuto de Autonomía de Canarias establecen un plazo para la emisión del informe, pero está claro que el informe debe emitirse y, además, en un plazo parlamentariamente útil.* Lo contrario significaría otorgar al Parlamento de Canarias la competencia para oponer un veto sin límite de tiempo, por la vía del silencio, para impedir la tramitación de un proyecto. Sin embargo, la lealtad constitucional invocada por el recurrente hace que deba suplirse esa laguna estableciendo la obligación de emitir y remitir el informe en el plazo más breve para que pueda ser tenido en cuenta por las dos Cámaras. Si no se hace así, no hay respuesta en plazo útil, y hay que entender que el Parlamento de Canarias no ha hecho uso de su derecho a emitir su informe sobre el Proyecto en cuestión».

⁴¹ En la misma línea se ha manifestado M. Orozco Muñoz, *op.cit.*, pp. 354, que aplica por analogía el art. 83.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de RJAPyPAC, según el cual «Si el informe debiera ser emitido por una Administración Pública distinta de la que tramita el procedimiento en orden a expresar el punto de vista correspondiente a sus competencias respectivas, y transcurriera el plazo sin que aquél se hubiera evacuado, se podrán proseguir las actuaciones». Al tiempo, el mismo precepto establece que «El informe emitido fuera de plazo podrá no ser tenido en cuenta al adoptar la correspondiente resolución».

4.— Finalmente, corresponde hacer una breve referencia a las **SSTC 134/2004** y **67/2005**. En ellas, por parte de Canarias se alegó la vulneración de la Disposición Adicional Tercera de la CE y el artículo 46.3 EACan, al haberse modificado el REF sin haber sido solicitado el informe preceptivo que dichas normas exigen⁴². De ellas conviene resaltar las alegaciones sostenidas por los Letrados de las Cortes Generales, en nombre y representación del Senado, en relación con un aspecto puramente formal, relacionado con el trámite de emisión del parecer el Parlamento de Canarias respecto a propuestas normativas relativas al REF, alegaciones que no son objeto de consideración específica por parte del Tribunal Constitucional, pero que no por ello pierden interés a los efectos del presente trabajo. En concreto, se señala por dicha representación procesal el conflicto que a veces se presenta entre la Disposición Adicional Tercera de la CE (que impone, por conexión con el artículo 46 EACan la necesidad de recabar el preceptivo informe del Parlamento de Canarias), y el artículo 90 también de la CE (que reconoce al Senado su derecho a oponer veto o introducir enmiendas a un proyecto de ley remitido por el Congreso de los Diputados, dentro del plazo de los dos meses siguientes a la recepción del texto, plazo que no es susceptible de interrupción en ningún caso)⁴³.

⁴² La STC 134/2004 resuelve dos recursos de inconstitucionalidad acumulados promovidos, uno de ellos por el Parlamento y el otro por el Gobierno de Canarias, ambos contra la Disposición Adicional Tercera de la Ley 14/1996, de 30 de diciembre, de cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y de medidas fiscales complementarias, consistiendo el fallo en la declaración por el Tribunal Constitucional de la pérdida de objeto de ambos recursos. Por su parte, la STC 67/2005 resuelve un recurso de inconstitucionalidad promovido por el Parlamento de Canarias contra el art. 165 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social, declarándose igualmente por el Tribunal Constitucional la pérdida de objeto del citado recurso.

⁴³ El Letrado del Senado llega en la STC 134/2004 a someter al juicio del Tribunal Constitucional «...cuál debe ser su reacción en el supuesto de modificaciones que cuestionen la necesidad del informe a que alude la disposición adicional tercera de la Constitución y art. 46.3 del Estatuto de Autonomía de Canarias, pues, descartada la suspensión del procedimiento, de oficio o a instancia de parte, sólo cabe por deferencia — como se ha hecho en otros supuestos— enviar el texto aprobado por el Senado al Parlamento de Canarias, en lo que pueda afectar al régimen económico y fiscal. Y ello porque el informe al que se refiere la disposición adicional tercera de la Constitución ha de situarse de un modo natural en el trámite previo a la iniciación del procedimiento, debiendo acompañar al Proyecto o Proposición de Ley que se sometan al trámite de admisión, todo ello, normalmente, ante el Congreso de los Diputados. Tal tesis viene confirmada, además de por la cita del art. 66.2 CE, por la atribución al Gobierno, al Congreso y al Senado de la iniciativa legislativa (art. 87.1 CE), por la asignación plena a las Cámaras del poder de establecer sus propios Reglamentos (art. 72 CE) y, en el ámbito de las facultades del Gobierno, por la expresa previsión de que sean acompañados los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellos. Esta interpretación se corrobora, además, por lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía para Canarias que establece que el Parlamento de Canarias será oído en los proyectos de legislación financiera y tributaria que afecten al régimen económico-fiscal de Canarias, es decir, que prevé un trámite previo de informe del Parlamento Canario. Por estas razones, debe quedar descartada la petición del informe durante la tramitación parlamentaria de la norma, pues el informe tras el pronunciamiento final del Congreso no tiene sentido alguno dado que ya no cabe modificación alguna del mismo y el contenido material del mencionado informe a nadie puede ya aprovechar o asesorar. Una conclusión tan evidente, en orden a salvaguardar el ejercicio de la potestad legis-

Los argumentos esgrimidos por la representación del Senado tienen su lógica innegable, al ser cierto la existencia de dificultades añadidas para encontrar un adecuado equilibrio entre los distintos intereses en juego, en los supuestos en los que el informe/audiencia se haya de solicitar por la Cámara Alta. Pero no podemos aceptar íntegramente sus argumentos, en el sentido de considerar que no cabe pedir informes más que en la fase inicial del procedimiento parlamentario en Cortes, puesto que puede ocurrir que una vez recabado el parecer autonómico en esa fase inicial, con posterioridad, y como consecuencia de la introducción de enmiendas —tanto en el Congreso de los Diputados como en el propio Senado— el texto originario haya sufrido modificaciones sustanciales, en cuyo caso, y por aplicación de la doctrina contenida en la STC 16/2003, haya de recabarse un informe complementario, cuya omisión puede significar la inconstitucionalidad de la norma finalmente aprobada. Por tanto, la existencia de innegables dificultades para acomodar la solicitud del parecer autonómico y la obtención del mismo dentro del plazo de los dos meses de los que dispone el Senado para tramitar la iniciativa legislativa recibida del Congreso no es razón suficiente para descartar que en el curso de la tramitación en aquella Cámara también pueda surgir la necesidad de solicitud de dicho informe, circunstancia por otra parte, relativamente frecuente en la práctica (ver Anexo final).

Finalmente, hay que aclarar que las **SSTC 62/2003** y **72/2003** no son objeto de análisis en este trabajo, por cuanto no se contienen en ellas argumentos en relación con la garantía procedimental del REF, centrando su atención en aspectos sustantivos del mismo.

IV. CONCLUSIONES FINALES

1.º— Desde que a principios de la década de los ochenta comenzó a funcionar el Tribunal Constitucional, varias son las ocasiones en las que aquél ha emitido pronunciamientos en relación con el REF canario. En concreto, durante el periodo contemplado en este trabajo (2000–2008) también es fácil encontrarnos con sentencias en las que el Alto Intérprete se adentra en la definición de las líneas maestras constitutivas de la singularidad canaria a que se refiere la Disposición Adicional Tercera de la CE. De ellas —desde el estudio de la perspectiva procedimental del REF— destaca la STC 16/2003, pues contiene argumentaciones que más tarde han ido repitiéndose a lo largo

lativa de las Cámaras, no sería incompatible con la decisión deferente, respetuosa y no obligada que ha adoptado la Mesa del Senado en otros casos de manifiesta incidencia en el régimen económico y fiscal del archipiélago y a instancia de integrantes de la Cámara. Esto es, interpretada no como deber (pues es al Congreso a quien corresponde decidir sobre este particular) sino como facultad ejercitable tras la aprobación del texto por el Pleno, siempre en relación con aquellos preceptos que la Mesa considere, de oficio o a instancia de parte, capaces de afectar o incidir de forma manifiesta y directa en el régimen económico y fiscal de Canarias, capacidad que no parece tener la disposición adicional tercera impugnada».

de sentencias posteriores, dando lugar a una doctrina constitucional que consideramos asentada.

2.º— La principal conclusión derivada de la STC 16/2003 es la reiteración del carácter preceptivo, aunque no vinculante, del parecer (informe o audiencia) a emitir por el Parlamento de Canarias en cumplimiento de las respectivas previsiones estatutarias (apartados 3.º y 4.º del art. 46 EA-Can). En definitiva, si resulta claro que la Comunidad Autónoma de Canarias ha de ser oída (mediante la emisión del oportuno informe o cumplimentando un trámite de audiencia) con carácter previo a la aprobación de una norma estatal que incida de manera sustancial en aspectos integrantes del REF, lo cierto es que el parecer autonómico (aun siendo desfavorable, y pese a serlo por una abrumadora mayoría cualificada de, al menos, dos tercios de la Cámara regional), no puede suponer un bloqueo del ejercicio de los exclusivos títulos competenciales reservados al Estado por la CE a juicio del Alto Intérprete. Por tanto, el Tribunal Constitucional descarta la hipótesis de la «conurrencia de voluntades» (estatal y autonómica) como requisito de afectación del REF canario.

3.º— Por el contrario, la aprobación por el Estado (Gobierno de la Nación o Cortes Generales) de una norma que afecte al REF sin haber cumplimentado el requisito de la solicitud del parecer autonómico expresado por el Parlamento de Canarias, dará como resultado la inconstitucionalidad de la norma aprobada, por existencia de un vicio de inconstitucionalidad relevante, pudiendo ser denunciado éste ante el Tribunal Constitucional tanto por el Gobierno regional como por el propio Parlamento de Canarias.

4.º— El parecer autonómico habrá de emitirse respecto del texto mismo de la iniciativa, y antes de su tramitación en las Cortes Generales, al objeto de que exista la, al menos, teórica posibilidad de incorporar las argumentaciones esgrimidas por el Parlamento de Canarias a lo largo de su tramitación parlamentaria. Tratándose de un Real Decreto-ley, cabe manifestar el parecer en cualquier momento antes de su convalidación en el Congreso de los Diputados. En todo caso, el parecer autonómico habrá de ser motivado, emitido en tiempo hábil (esto es, dentro de un lapso de tiempo razonable) y con especificación de las mayorías obtenidas en la Cámara regional en un sentido favorable o desfavorable a la aprobación normativa pretendida por el Estado.

5.º— Solicitado el parecer autonómico, su no emisión o su emisión tardía supondrá el decaimiento de la posibilidad de argumentar en sede constitucional la existencia de la vulneración de la garantía procedimental prevista en el artículo 46, apartados 3.º y 4.º del EACan.

6.º— La emisión de un primer informe por el Parlamento de Canarias no descarta la necesidad de recabar otro ulterior cuando a lo largo de la tramitación de la norma estatal relativa al REF se hayan producido modificaciones sustancialmente relevantes. De lo contrario, nos encontraríamos ante el mismo vicio procedimental, y ante la misma consecuencia (inconstitucionalidad) que la no emisión en los casos exigibles.

V. ANEXO (Cuadro comparativo de precedentes parlamentarios: IV,V,VI y VII⁴⁴ Legislaturas)

Leg.	Título	Año	Parecer solicitado por...	Informe (art. 46.3 EACan) o audiencia (art. 46.4 EACan)	¿Favorable o desfavorable?	Tipo de procedimiento
VII	Real Decreto-Ley de medidas de impulso a la actividad económica	2008	Gobierno	Informe	Favorable	Sin Ponencia
VII	Proyecto de Ley de calidad del aire y protección de la atmósfera	2007	Senado	Informe	Favorable	Con Ponencia
VI	Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2007	2007	Senado	Informe	Favorable	Sin Ponencia
VI	Proyecto de Ley de medidas para la prevención del fraude fiscal	2006	Senado	Informe	Favorable	Con Ponencia
VI	Proposición de Ley de modificación de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido	2006	Senado	Informe	Favorable	Con Ponencia
VI	Proyecto de Ley de adaptación del régimen de las entidades navieras en función del tonelaje a las nuevas directrices comunitarias sobre ayudas de Estado al transporte marítimo y de modificación del régimen económico y fiscal de Canarias ⁴⁵	2005	Congreso de los Diputados	Informe	Favorable	Con Ponencia ⁴⁶

⁴⁴ Actualizado a abril de 2008.

⁴⁵ En fechas anteriores se comunicó por parte del Gobierno de la Nación la aprobación de anteproyecto de ley sobre la misma materia. La Mesa de la Cámara acordó tomar razón del mismo, y dar traslado a los grupos parlamentarios para su conocimiento, aunque sin poner en marcha el procedimiento de emisión del informe hasta tanto en cuanto no llegara la comunicación de las Cortes Generales respecto de la presentación del correspondiente proyecto de ley.

⁴⁶ A petición de la Mesa del Parlamento de Canarias, el Congreso de los Diputados accedió a aplazar el debate plenario de dicha iniciativa respecto de sus previsiones iniciales, para posibilitar que la Cámara legislativa canaria dispusiera de tiempo suficiente para emitir su informe. Se daba la circunstancia que la solicitud del informe se produjo durante el mes de febrero, que es inhábil en el Parlamento regional, por aplicación de las previsiones del art. 69.1 de su Reglamento.

V. ANEXO (Cuadro comparativo de precedentes parlamentarios: IV,V,VI y VII Legislaturas) (cont.)

Leg.	Título	Año	Parecer solicitado por...	Informe (art. 46.3 EACan) o audiencia (art. 46.4 EACan)	¿Favorable o desfavorable?	Tipo de procedimiento
VI	Proyecto de Ley General Tributaria	2003	Senado ⁴⁷	Informe	Favorable	Sin Ponencia
VI	Proyecto de Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social ⁴⁸	2003	Congreso de los Diputados	Informe	Favorable	Con Ponencia
VI	Proyecto de Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social	2003	Senado ⁴⁹	Informe	Parcialmente favorable	Con Ponencia
V	Proyecto de Ley de reforma de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales	2002	Senado ⁵⁰	Informe	Favorable	Sin Ponencia
V	Proyecto de Ley de Medidas Fiscales, administrativas y del orden social ⁵¹	2002	Congreso de los Diputados	Informe	Favorable	Con Ponencia

⁴⁷ Se da traslado al Parlamento de Canarias del texto aprobado por el Pleno del Senado.

⁴⁸ En fechas anteriores se comunicó por parte del Gobierno de la Nación la aprobación de un anteproyecto de ley sobre la misma materia. La Mesa de la Cámara acordó tomar razón del mismo, y dar traslado a los grupos parlamentarios para su conocimiento, aunque sin poner en marcha el procedimiento de emisión del informe hasta tanto en cuanto no llegara la comunicación de las Cortes Generales respecto de la presentación del correspondiente proyecto de ley.

⁴⁹ Como consecuencia de la incorporación en la Cámara Alta de enmiendas al texto del proyecto de ley, se remitió al Parlamento de Canarias el texto del dictamen emitido por la Comisión correspondiente del Senado, así como de determinadas enmiendas «por si fuera necesario dar cumplimiento a la Disposición adicional tercera de la Constitución y el art. 45 (sic) del EACan». Es de destacar que el Senado en las comunicaciones que dirige al Parlamento de Canarias, sigue refiriéndose al art. 45 del EACan como precepto de referencia para la emisión del correspondiente informe por aquél. No obstante, tras la reforma estatutaria de 1996, el precepto ha pasado a ser el art. 46.

⁵⁰ El informe se emite en relación con enmiendas aprobadas en la Cámara Alta al proyecto de ley de referencia.

⁵¹ En fechas anteriores se comunicó por parte del Gobierno de la Nación la aprobación de un anteproyecto de ley sobre la misma materia. La Mesa de la Cámara acordó tomar razón del mismo, y dar traslado a los grupos parlamentarios para su conocimiento, aunque sin poner en marcha el procedimiento de emisión del informe hasta tanto en cuanto no llegara la comunicación de las Cortes Generales respecto de la presentación del correspondiente proyecto de ley.

V. ANEXO (Cuadro comparativo de precedentes parlamentarios: IV,V,VI y VII Legislaturas) (cont.)

Leg.	Título	Año	Parecer solicitado por...	Informe (art. 46.3 EACan) o audiencia (art. 46.4 EACan)	¿Favorable o desfavorable?	Tipo de procedimiento
V	Proyecto de Ley Orgánica de modificación de la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas	2001	Senado	Informe	Favorable	Simplificado (sin Ponencia)
V	Proyecto de Ley de Medidas Fiscales,Administrativas y del Orden Social ⁵²	2001	Congreso de los Diputados	Informe	Favorable	Con Ponencia
V	Proyecto de Ley de Medidas Fiscales,Administrativas y del Orden Social	2001	Senado	Informe	Favorable	Sin Ponencia
V	Proyecto de Ley de Medidas Fiscales,Administrativas y del Orden Social: preceptos de modificación del régimen económico-fiscal de Canarias ⁵³	2000	Congreso de los Diputados	1.º Informe	Favorable	Con Ponencia
V	Proyecto de Ley de Medidas Fiscales,Administrativas y del Orden Social: preceptos de modificación del régimen económico-fiscal de Canarias	2000	Congreso de los Diputados	2.º Informe	Favorable	Con Ponencia
V	Proyecto de Ley de Medidas Fiscales,Administrativas y del Orden Social: preceptos de modificación del régimen económico-fiscal de Canarias	2000	Senado	3.º Informe	Favorable	Con Ponencia

⁵² Ibidem.

⁵³ En fechas anteriores se comunicó por parte del Gobierno de la Nación la aprobación de un anteproyecto de ley sobre la misma materia. La Mesa de la Cámara acordó tomar razón del mismo, y dar traslado a los grupos parlamentarios para su conocimiento, aunque sin poner en marcha el procedimiento de emisión del informe hasta tanto en cuanto no llegara la comunicación de las Cortes Generales respecto de la presentación del correspondiente proyecto de ley.

V. ANEXO (Cuadro comparativo de precedentes parlamentarios: IV,V,VI y VII Legislaturas) (cont.)

Leg.	Título	Año	Parecer solicitado por...	Informe (art. 46.3 EACan) o audiencia (art. 46.4 EACan)	¿Favorable o desfavorable?	Tipo de procedimiento
V	Anteproyecto de Ley por el que se modifica la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias ⁵⁴	2000	Gobierno	Informe	Favorable	Con Ponencia
V	Proyecto de Ley de Presupuestos del Estado para el año 2000, por el que se modifica la Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del Régimen Económico y Fiscal de Canarias ⁵⁵	1999	Congreso de los Diputados	Informe	Favorable	Con Ponencia
V	Proyecto de Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social	1999	Congreso de los Diputados	Informe	Parcialmente favorable	Con Ponencia

⁵⁴ En este caso, la Mesa interesó del Gobierno aclaración sobre si tenía intención de tramitar el texto remitido al Parlamento de Canarias como un proyecto de ley o como un Real Decreto-ley. Habida cuenta de que el Gobierno contestó diciendo que valoraría tramitarlo como Real Decreto-ley, el Parlamento de Canarias se acaba pronunciando sobre el texto remitido inicialmente por el Gobierno, aunque haciendo expresa mención en el informe emitido a lo siguiente: «Consideración general: Dada la confusión existente sobre la naturaleza jurídica del documento remitido por el Consejo de Ministros se deja constancia de que el siguiente informe se emite condicionado a que el citado texto normativo sea tramitado como Real Decreto-Ley. En el supuesto de que no sea así se deberá remitir el nuevo texto a esta Cámara para la emisión del correspondiente informe».

⁵⁵ En un primer momento se remitió por el Gobierno de la Nación al Parlamento de Canarias determinados escritos sobre propuesta de articulado en relación con la Ley de Presupuestos para el año 2000. La Mesa tomó acuerdo de no dar comienzo al procedimiento de emisión del informe. Con posterioridad, el Parlamento de Canarias se pronunció sobre el Dictamen de la Comisión correspondiente.

V. ANEXO (Cuadro comparativo de precedentes parlamentarios: IV,V,VI y VII Legislaturas) (cont.)

Leg.	Título	Año	Parecer solicitado por...	Informe (art. 46.3 EACan) o audiencia (art. 46.4 EACan)	¿Favorable o desfavorable?	Tipo de procedimiento
IV	Anteproyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 2538/1994, de 29 de diciembre, por el que se dictan normas de desarrollo relativas al Impuesto General Indirecto Canario y al arbitrio sobre la producción e importación en las Islas Canarias, creados por la Ley 20/1991, de 7 de junio	1999	Gobierno	No se llegó a emitir informe ni se dio trámite de audiencia ⁵⁶	—	—
IV	Anteproyecto de ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social	1998	Gobierno	Informe	Favorable	s.d
IV	Proyecto de Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social	1998	Congreso de los Diputados	Informe	Favorable	Sin Ponencia
IV	Proyecto de Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social	1998	Senado ⁵⁷	Informe	Favorable	Sin Ponencia
IV	Proyecto de Ley sobre derechos de aprovechamiento por turno de bienes inmuebles de uso turístico y normas tributarias, en relación con el artículo 19.2	1998	Congreso de los Diputados	Informe	Favorable	Sin Ponencia

⁵⁶ El Acuerdo de la Mesa fue el siguiente: «Visto el escrito de la Consejería de Presidencia y Relaciones Institucionales, de 15 de abril de 1999, por el que da traslado de la solicitud de informe o audiencia del Ministerio de Economía y Hacienda sobre el Anteproyecto de Real Decreto de referencia; la Mesa acuerda que no ha lugar a la intervención del Parlamento de Canarias, en tanto que la garantía constitucional-estatutaria del R.E.F. de Canarias, prevista en la Disposición Adicional Tercera de la Constitución y en el art. 46 del Estatuto de Autonomía, exige que la modificación o afectación del R.E.F. se realice por disposiciones normativas con rango y fuerza de ley, únicas aptas para definir los elementos estructurales derivados de la institución o para crear, alterar o suprimir los elementos esenciales de sus especiales figuras tributarias.»

⁵⁷ El informe se emite en relación con enmiendas aprobadas en la Cámara Alta al proyecto de ley de referencia.

V. ANEXO (Cuadro comparativo de precedentes parlamentarios: IV,V,VI y VII Legislaturas) (cont.)

Leg.	Título	Año	Parecer solicitado por...	Informe (art. 46.3 EACan) o audiencia (art. 46.4 EACan)	¿Favorable o desfavorable?	Tipo de procedimiento
IV	Real Decreto-Ley por el que se modifica la Ley 19/1994, de 6 de julio, de Modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias	1998	Gobierno	Informe	Favorable	Sin Ponencia
IV	Anteproyecto de Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, respecto de su artículo 6	1997	Gobierno	Informe	Parcialmente favorable	Sin Ponencia
IV	Proyecto de Real Decreto-Ley por el que se modifica la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido y la Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del Régimen Económico y Fiscal de Canarias	1997	Gobierno	Informe	s.d	Con Ponencia
IV	Real Decreto-Ley 6/1997, de 9 de abril, por el que se aprueba el Programa PREVER para la modernización del parque de vehículos automóviles, el incremento de la seguridad vial y la defensa y protección del medio ambiente	1997	Congreso de los Diputados	Informe	Favorable	Con Ponencia

V. ANEXO (Cuadro comparativo de precedentes parlamentarios: IV, V, VI y VII Legislaturas) (cont.)

Leg.	Título	Año	Parecer solicitado por...	Informe (art. 46.3 EACan) o audiencia (art. 46.4 EACan)	¿Favorable o desfavorable?	Tipo de procedimiento
IV	Trasladando texto aprobado por el Senado, con fecha 18.12.1996, de los artículos 53 a 58 ter y disposición final novena del «PL de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social».	1996	Senado	Audiencia ⁵⁸	Favorable	Sin Ponencia
IV	Proyecto de Ley Orgánica de Modificación Parcial de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas	1996	Gobierno	Audiencia	Favorable	Con Ponencia
IV	Proyecto de Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, respecto de sus artículos 48 a 51	1996	Congreso de los Diputados	Informe	Favorable	Con Ponencia
IV	Proyecto de Real Decreto Ley de reforma parcial de la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias	1996	Gobierno	Informe	BOPC n.º 14, 1996	BOPC n.º 10, 1996

⁵⁸ En la emisión de su parecer, la Cámara manifestó lo siguiente: «1.— El Parlamento de Canarias, que ya informó favorablemente con la mayoría de dos tercios requerida reglamentaria en el trámite del artículo 45.3 del Estatuto de Autonomía la mayor parte de las disposiciones incluidas en los artículos 53 a 58 ter y Disposición final novena del Proyecto de Ley de medidas fiscales, administrativas y del orden social que se refieren a Canarias, entiende que las variaciones introducidas en el texto legal por el Congreso de los Diputados y el Senado son adaptaciones derivadas de las propias consideraciones complementarias al Informe preparado en su día por este propio Parlamento o variaciones de tipos tributarios, dentro de los márgenes establecidos en la Ley 20/1991, de 7 de junio, de Modificación de los Aspectos Fiscales del Régimen Económico Fiscal de Canarias. En consecuencia entiende que las variaciones sobre las que este Parlamento debe formular su parecer no son modificaciones del tipo que requieren informe previo del Parlamento; sin embargo al tratarse de un proyecto de legislación financiera y tributaria que afecta al régimen económico-fiscal ha de ser oído, según prescribe el artículo 45.4 del Estatuto de Autonomía, el Parlamento de Canarias.» (BOPC n.º 6, IV Leg.).