

## SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**4822** *Pleno. Sentencia 29/2022, de 24 de febrero de 2022. Recurso de inconstitucionalidad 6003-2021. Interpuesto por el Parlamento de Canarias respecto de la disposición final primera, apartado cuarto, de la Ley 11/2021, de 9 de julio, de medidas de prevención y lucha contra el fraude fiscal, de transposición de la Directiva (UE) 2016/1164, del Consejo, de 12 de julio de 2016, por la que se establecen normas contra las prácticas de elusión fiscal que inciden directamente en el funcionamiento del mercado interior, de modificación de diversas normas tributarias y en materia de regulación del juego. Garantía institucional del régimen económico y fiscal de Canarias: extinción, por pérdida sobrevenida de objeto, del recurso de inconstitucionalidad.*

ECLI:ES:TC:2022:29

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Pedro José González-Trevijano Sánchez, presidente; los magistrados don Juan Antonio Xiol Ríos, don Santiago Martínez-Vares García, don Antonio Narváez Rodríguez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Cándido Conde-Pumpido Tourón; la magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón; los magistrados don Ramón Sáez Valcárcel y don Enrique Arnaldo Alcubilla, y las magistradas doña Concepción Espejel Jorquera y doña Inmaculada Montalbán Huertas, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

#### SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 6003-2021, interpuesto por el Parlamento de Canarias contra la disposición final primera, apartado cuarto de la Ley 11/2021, de 9 de julio, de medidas de prevención y lucha contra el fraude fiscal, de transposición de la Directiva (UE) 2016/1164, del Consejo, de 12 de julio de 2016, por la que se establecen normas contra las prácticas de elusión fiscal que inciden directamente en el funcionamiento del mercado interior, de modificación de diversas normas tributarias y en materia de regulación del juego. Han intervenido y formulado alegaciones el Congreso de los Diputados, el Senado y el abogado del Estado. Ha sido ponente el magistrado don Santiago Martínez-Vares García.

#### I. Antecedentes

1. El 23 de septiembre de 2021 tuvo entrada en el registro general de este tribunal Constitucional un escrito firmado por dos letrados del Parlamento de Canarias, en la representación que legalmente ostentan, por el que interponen recurso de inconstitucionalidad contra la disposición final primera, apartado cuarto de la Ley 11/2021, de 9 de julio, de medidas de prevención y lucha contra el fraude fiscal, de transposición de la Directiva (UE) 2016/1164, del Consejo, de 12 de julio de 2016, por la que se establecen normas contra las prácticas de elusión fiscal que inciden directamente en el funcionamiento del mercado interior, de modificación de diversas normas tributarias y en materia de regulación del juego.

Considera la demanda que la disposición impugnada infringe en primer lugar la disposición adicional tercera de la Constitución Española y el artículo 166 del Estatuto de Autonomía de Canarias (en adelante EACan) en lo relativo a la garantía institucional del régimen económico y fiscal de Canarias; y en segundo lugar la disposición adicional tercera de la Constitución Española y el artículo 167 EACan (tras la reforma aprobada por Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre), que concreta la garantía procedimental del régimen económico y fiscal de Canarias.

a) Para los recurrentes la vulneración de la garantía institucional del régimen económico y fiscal de Canarias resulta del establecimiento por el precepto impugnado de un nuevo límite en las deducciones que desconoce el contenido esencial del régimen económico y fiscal de Canarias, desnaturaliza la institución constitucionalmente garantizada y contraviene el principio de política fiscal diferenciada (art. 166.2 EACan) y su concreción en el artículo 94.1 de la Ley 20/1991, de 7 de junio. Alude al concepto constitucional de «garantía institucional» a través de la STC 32/1981, de 18 de junio, FJ 3, y a las características esenciales del régimen económico y fiscal de Canarias, mediante la cita de la STC 35/1984, de 13 de marzo, FJ 2, y sostiene que dicha garantía, aunque no asegura un contenido concreto, y no es fácil extraer de la misma un contenido inalterable, o la existencia de un límite material rígido para el legislador estatal, es desconocida cuando la institución es limitada, de tal modo que se la priva prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución (STC 16/2003, de 30 de enero, FFJJ 7 y 8).

Continúa sus alegaciones con referencias a las SSTC 62/2003, de 27 de marzo, FJ 4; 109/2004, de 30 de junio, FJ 3, y 164/2014, de 26 de septiembre, FJ 3, de las que resulta que el régimen económico y fiscal canario se ha caracterizado por un conjunto de medias heterogéneas, de naturaleza económico y fiscal, de carácter evolutivo, que pueden variar en función de las circunstancias específicas de Canarias y del resto del territorio español, con las que se pretende la realización efectiva del principio de solidaridad atendiendo precisamente al hecho insular y cuya característica fundamental ha sido mantener «una presión fiscal indirecta, diferenciada y menor que en el resto del Estado», mediante una estructura impositiva con tributos equivalentes o similares a los existentes en el resto del territorio nacional. Dicha regulación se encontraba contenida en las Leyes 20/1991, de 7 de junio y 19/1994, de 6 de julio, a cuyo preámbulo se refiere extensamente.

Afirma que la reforma del Estatuto canario operada en 2018 (Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre) robustece en el art. 166 EACan la garantía institucional y procedimental que encierra la disposición adicional tercera de la Constitución, que identifica como rasgo del régimen económico y fiscal de Canarias una política fiscal diferenciada, «ampliando de ese modo, el núcleo indisponible de la garantía institucional», que no solo se proyecta en una imposición indirecta singular, sino también en la imposición directa. Afirma que el art. 94.1 de la Ley 20/1991, contempla como principio, el diferencial en las deducciones por inversiones en Canarias en la tributación del impuesto de sociedades, que la norma impugnada desconoce, al establecer de facto la equiparación del tratamiento fiscal en cuanto a los límites de las deducciones por inversiones en producciones cinematográficas, series audiovisuales y espectáculos en vivo de artes escénicas y musicales de Canarias.

b) En segundo lugar, considera que se ha vulnerado la garantía procedimental de la disposición adicional tercera de la CE y del artículo 167 EACan por la modificación del régimen económico y fiscal de Canarias contraviniendo los efectos del informe desfavorable del Parlamento de Canarias. En tal sentido, destaca el carácter preceptivo del informe (SSTC 16/2003, FJ 9, y 164/2013, FJ 5), así como la inconstitucionalidad de la modificación del régimen fiscal canario sin el informe previo del Parlamento de Canarias, que deberá obrar en el Congreso de los Diputados antes de la aprobación definitiva del proyecto o proposición de ley, sin que pueda incluirse en el orden del día de una sesión plenaria hasta tanto no obre el referido informe. Es una garantía procedimental, que otorga un plus de participación a la Comunidad Autónoma de

Canarias [STC 164/2014, FJ 2 a)]. Entiende que tras la reforma del art. 167 EACan operada por la Ley Orgánica 1/2018, se ha establecido un procedimiento más simple pero basado en el principio general de colaboración y el deber de lealtad institucional para los supuestos en que el informe fuera desfavorable (con la mayoría de dos tercios de los miembros de la Cámara). De este modo se crea un sistema nuevo sustentado en la búsqueda de acuerdos a través de la Comisión Bilateral de Cooperación entre la Administración General del Estado y la de la Comunidad Autónoma de Canarias y se dispuso la continuidad del procedimiento de elaboración normativa una vez se llegase a acuerdos en el seno de la misma o transcurrido el plazo de dos meses desde la iniciación de negociaciones. De este modo se refuerza la garantía institucional y el establecimiento de mecanismos de coordinación en la modificación.

Afirma que la actuación del Congreso de los Diputados, ha infringido el mencionado precepto estatutario, pues remitió el texto a la Cámara alta sin el preceptivo informe, y si bien el texto impugnado fue el resultado de una enmienda del Senado, y esta cámara requirió el informe del Parlamento de Canarias, casi simultáneamente a este requerimiento remitió el proyecto de ley al Congreso de los Diputados, quien lo mantuvo en el orden del día de la sesión plenaria convocada para el 30 de junio de 2021, a pesar de conocer que no contaba con el exigido informe para poder votar la enmienda del Senado que modificaba el régimen económico fiscal. Indican los recurrentes que el informe fue evacuado por el Parlamento de Canarias el 28 de junio y se envió a ambas cámaras de las Cortes Generales de forma anticipada por correo electrónico, ese mismo día, teniendo entrada formal en papel el día 30 de junio, sin que conste que en el debate y votación en el Congreso se cumplieran las previsiones del art. 69 del Reglamento del Congreso de los Diputados.

Es por ello que los recurrentes consideran que la actuación del Congreso de los Diputados ha sido contraria al deber de «lealtad institucional» inherente al artículo 167.2 EACan que actualmente concreta la garantía procedimental constitucionalmente establecida en el régimen económico y fiscal de Canarias, ya que el Informe evacuado no pudo siquiera considerarse al momento de aprobarse la referida enmienda del Senado, que modificaba el texto de la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del régimen económico y fiscal y no se constituyó la Comisión Bilateral Administración del Estado-Administración de la Comunidad Autónoma llamada a resolver las discrepancias iniciando negociaciones, pese a que el informe sobre la modificación fue desfavorable con el apoyo de una mayoría de dos tercios del Parlamento de Canarias.

2. Por providencia de 28 de octubre de 2021, el Pleno del Tribunal acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Parlamento de Canarias y, en su representación y defensa, por el letrado del mismo, contra la disposición final primera, apartado cuarto, de la Ley 11/ 2021, de 9 de julio, de medidas de prevención y lucha contra el fraude fiscal, de transposición de la Directiva (UE) 2016/1164, del Consejo, de 12 de julio de 2016. Asimismo, acordó dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme al art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus presidentes, y al Gobierno, a través del ministro de Justicia, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimasen convenientes. Por último, se ordenó publicar la incoación del proceso en el «Boletín Oficial del Estado», lo que tuvo efecto en el número 268, de 9 de noviembre.

3. Mediante escrito presentado en el registro general de este tribunal con fecha de 11 de noviembre de 2021, el presidente del Senado comunicó el acuerdo de la mesa de la Cámara por el que se personaba en el procedimiento a los efectos de formular las alegaciones pertinentes, encomendando la representación y defensa de la Cámara a la letrada correspondiente.

4. El 18 de noviembre de 2021 se registra el escrito de la presidenta del Congreso de los Diputados comunicando el acuerdo de la mesa de la Cámara por el que esta se

personaba en el procedimiento, y decide encomendar la representación y defensa de la Cámara a la letrada de las Cortes Generales correspondiente, y remitir el recurso a la Dirección de estudios, análisis y publicaciones de la secretaría general.

5. El 23 de noviembre de 2021 tuvo entrada en el registro general de este tribunal el escrito de alegaciones de la letrada de las Cortes Generales y jefa de la asesoría jurídica del Senado, en la representación que legalmente ostenta, por el que solicitaba que se desestimase la pretensión de inconstitucionalidad, por razones procedimentales.

Relata el modo en que se tramitó el proyecto de Ley 11/2021, de 9 de julio, desde que tuvo entrada en la Cámara. Tras ello, recuerda que, en virtud de lo acordado por la mesa, el Senado solo comparece y formula alegaciones en relación con los supuestos vicios del procedimiento parlamentario invocados por la recurrente y en lo que puedan afectar a los proyectos de ley que en ella se tramitan.

Con cita de la STC 16/2003 entre otras, destaca que el modelo establecido en el régimen económico y fiscal de Canarias no exige una concurrencia de voluntades entre el Estado y esta comunidad autónoma, ya que, en todo caso, la Constitución no se refiere a un informe vinculante sino solo preceptivo. Añade que la tramitación parlamentaria de los proyectos de ley en el Senado está sujeta a un plazo constitucional (arts. 90.2 CE y 106 del Reglamento del Senado), que «nunca ha dejado de cumplirse — ni aun en los recientes tiempos de pandemia—», por lo que el proyecto de ley aun cuando afecte en alguna de sus disposiciones al régimen económico y fiscal de Canarias, no podía tener una tramitación diferente del resto de iniciativas legislativas. Es por ello, que considera cumplida la exigencia constitucional con la comunicación al Parlamento de Canarias, en el mismo momento en que se aprobó la enmienda número 178, que modificaba el régimen económico y fiscal de la comunidad autónoma y de la que se dio traslado a la Cámara Baja, junto con el expediente completo del proyecto de ley.

Entiende que la previsión de suspensión del procedimiento legislativo no aparece en la Constitución, ni aparece tampoco en los reglamentos de las cámaras, ni en el del Congreso de los Diputados ni en el del Senado. Tampoco se prevé de forma expresa en el art. 167.2 EACan, y aunque este precepto parece darla por supuesta, resulta evidente que la tramitación de una iniciativa por los cuerpos legislativos no puede ni debe ser paralizada o suspendida y resultaría de inviable aplicación.

Considera que la constitución de una comisión bilateral a la que alude el indicado precepto no se menciona en la Constitución Española, ni en los reglamentos de las Cámaras, y su alcance y eficacia es limitada al territorio de la comunidad autónoma, sin que el EACan pueda ser considerado como único y determinante instrumento para la interpretación de la disposición adicional tercera de la norma constitucional. Alude a la composición de dicha Comisión Bilateral -Administración General del Estado y de la Comunidad Autónoma de Canarias-, a la ausencia de poder de disposición de dichos actores sobre el procedimiento legislativo y a la dificultad de comprender el lugar que tienen las Cortes Generales en este mecanismo de solución de conflictos o de qué modo o a quién correspondería la facultad de instar [art. 167.2 b) EACan] modificaciones que recojan los acuerdos alcanzados en dicha comisión bilateral, pues el Gobierno, sea del Estado o de la comunidad autónoma, no pueden presentar enmiendas.

Por ello, alega que habiéndose requerido desde las Cortes Generales informe previo al Parlamento de Canarias tan pronto como se aprobó en la ponencia constituida en la Comisión de Hacienda del Senado, la enmienda 178 al proyecto de ley de medidas de prevención y lucha contra el fraude fiscal, que modificaba el régimen económico y fiscal de Canarias, se ha dado fiel cumplimiento a lo dispuesto en la disposición adicional tercera de la Constitución Española.

6. El 24 de noviembre de 2021 se registra en el Tribunal el escrito de la letrada del Congreso de los Diputados, en la representación que legalmente ostenta, interesando la desestimación del presente recurso de inconstitucionalidad.

Comienza el escrito exponiendo la tramitación del proyecto de Ley 11/2021 e indica que la disposición final primera de la referida ley, en cuanto a su apartado cuarto, ha sido derogada por la Ley 14/2021, por lo que se plantea la posibilidad de que el proceso haya perdido objeto. Recuerda la doctrina que en cuanto a la pérdida de objeto se expone en la STC 67/2005, de 17 de marzo, FJ 3, e indica que en los casos en que el Tribunal Constitucional ha considerado que el proceso mantenía su objeto, a pesar de la pérdida de vigencia de la norma impugnada, se planteaba adicionalmente una controversia entre el Estado y la comunidad autónoma sobre la titularidad de una determinada competencia (SSTC 16/2003 y 72/2003). De este modo, en la STC 134/2004, de 22 de julio, se apreció la pérdida de objeto del proceso porque la nueva regulación que se dio al precepto impugnado hizo desaparecer la cuestión controvertida que se planteaba. Añade que la STC 67/2005, afirmó la pérdida de objeto porque se había constatado con claridad que, aunque el Gobierno no había pedido el informe respecto al precepto derogado (art. 165 de la Ley 13/1996), posteriormente lo solicitó con ocasión de la tramitación de la misma materia a través del art. 102 de la Ley 66/1997.

A juicio del Parlamento recurrente, la norma impugnada no ha respetado la denominada «política de diferenciación fiscal». Sin embargo, la cuestión planteada ya ha sido corregida a través de la derogación de la disposición impugnada, con la nueva regulación de la disposición final primera de la Ley 14/2021, de 11 de octubre, que modifica el Real Decreto ley 17/2020, de 5 de mayo. De este modo, como en el caso de la STC 67/2005, la nueva regulación respeta el porcentaje del 80 por 100 que forma parte esencial del contenido del régimen económico y fiscal de Canarias, y cuenta con el informe favorable del Parlamento de Canarias que fue solicitado por el Senado, por lo que el motivo de impugnación carece en la actualidad de alcance alguno, de modo similar al caso que se planteó en la STC 134/2004 y también en la STC 67/2005.

Por otra parte, el segundo motivo de impugnación la vulneración de la disposición adicional tercera de la Constitución y del art. 167 del mencionado estatuto de autonomía, claramente no supone una cuestión competencial, sino que la infracción que se alega es de tipo procedimental en relación con la petición de informe al Parlamento de Canarias. Es por ello, que se dan las circunstancias para apreciar la pérdida del objeto de este proceso.

En cuanto a la exigencia del previo informe autonómico para la modificación por el Estado del régimen económico y fiscal de Canarias, refiere con cita de las SSTC 16/2003, de 30 de enero; 62/2003, de 27 de marzo FFJJ 4 y 5; 137/2003, de 3 de julio, FJ 8; 108/2004, de 30 de junio; 164/2013, de 26 de septiembre; 164/2014, de 7 de octubre, FJ2; y, que la finalidad del indicado régimen resulta delimitada en el art. 138.1 CE. Su origen responde a razones históricas y geográficas y viene impuesto por la realización del principio de solidaridad, de ahí su carácter evolutivo y variable, modificable por el Estado –con preceptiva intervención autonómica– (arts. 133.1 y 149.1, apartados 10, 13 y 14 CE). Se basa en «la libertad comercial de importación y exportación, en la no aplicación de monopolios, en las franquicias fiscales estatales sobre el consumo, y en una política fiscal diferenciada y con una imposición indirecta singular, que se deriva del reconocimiento de las Islas Canarias como región ultraperiférica en el Tratado de funcionamiento de la Unión Europea» (art. 166.2 EACan).

Indica que es competencia exclusiva del Estado la modificación del régimen económico y fiscal de Canarias (arts. 133.1, 149.1.10, 13 y 14 CE), ahora bien, es preciso el informe del Parlamento canario cuyo carácter es preceptivo, pero su contenido no es vinculante, pues al Parlamento canario no se le reconoce derecho de veto (STC 191/1994, de 23 de junio, FJ 4). Dicho informe debe ser solicitado en un momento en el que la Comunidad pueda llegar a emitirlo y dar su parecer, existiendo vicio procedimental cuando la solicitud se hubiera llevado a cabo en términos tales que hiciera de todo punto imposible o ineficaz la intervención autonómica (STC 155/2017, de 21 de diciembre, FJ 5).

El art. 167 EACan, tras la modificación operada por la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, que reforma el Estatuto de Canarias, establece un procedimiento nuevo para



el caso de que se emita por el Parlamento de Canarias un informe desfavorable, pero su eficacia no puede extenderse ni afectar al procedimiento para aprobar las normas estatales. La potestad legislativa del Estado corresponde a las Cortes Generales. No es posible reconocer a las comunidades autónomas una intervención por la que puedan determinar o paralizar, en forma de veto de carácter suspensivo, el procedimiento legislativo, que no forma parte del ámbito material sobre el que puede recaer la regulación de los estatutos de autonomía. Añade que el art. 167.2 EACan establece un instrumento de colaboración, adecuado para el caso de un proyecto de ley elaborado por el Gobierno, pero no en el caso de una proposición de ley o de una enmienda que pretenda la modificación del régimen económico y fiscal, mediante un órgano mixto Gobierno-Comunidad, ajeno a las Cortes Generales y que ni siquiera tiene naturaleza parlamentaria, que, en caso de informe desfavorable, podría dar lugar a la suspensión del procedimiento legislativo, y a la modificación de la iniciativa de forma vinculante, lo cual ya no solo es contrario a la disposición adicional tercera sino que vulnera frontalmente el art. 66.2 CE, y el derecho de los parlamentarios al ejercicio de su cargo (art. 23.1 CE), así como la reserva a favor de los reglamentos de las cámaras y el contenido del art. 147.2 CE.

Finalmente, examina la legalidad de la actuación de la Cámara. Indica que en la previa tramitación parlamentaria se dio cumplimiento a la exigencia de la disposición adicional tercera de la Constitución Española. Señala que el Senado remitió al Parlamento canario a los efectos del informe, la modificación operada en la disposición final primera con la enmienda aprobada por la Cámara alta. Un día antes de la sesión plenaria el Congreso contaba con el informe, sin que sea aplicable el art. 69 del Reglamento del Congreso de los Diputados. Considera que el Parlamento contó con el tiempo suficiente «desde que se solicitó el informe (el 18 de junio) hasta que se aprobó la enmienda en cuestión del Senado por el Congreso (el 30 de junio)», para conocer la enmienda y emitir el informe, por lo que se cumplió con el trámite en términos tales que hicieran de todo punto posible o eficaz la intervención autonómica.

Añade que el carácter reglado del procedimiento y la legalidad procedimental es contrario a admitir que se puedan excepcionar las normas generales del procedimiento, y el informe debe ser emitido a la mayor brevedad, a fin de que se ajuste a los tiempos del procedimiento legislativo. Indica que la solicitud de la señora Oramas para suspender el procedimiento con la sesión plenaria comenzada no tenía fundamento jurídico de acuerdo con las normas que regulan la configuración del orden del día del pleno. Considera que el acuerdo de la mesa de 20 de julio de 2021, por el que se indica que «cuando se remitió el informe por el Parlamento de Canarias, el proyecto de ley de referencia se encontraba en fase de debate por el Congreso de las enmiendas introducidas por el Senado, estando este punto incluido en el orden del día de la sesión plenaria de 30 de junio de 2021, no siendo posible en dicho momento procesal más actuación por parte de la Cámara que la aprobación o rechazo de tales enmiendas, que se someten al Pleno en su totalidad», es del todo razonable.

7. El 7 de diciembre de 2021 tuvo entrada en el registro general de este tribunal el escrito de alegaciones del abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, por el que se solicita la desestimación total del presente recurso de inconstitucionalidad, basándose en los siguientes razonamientos.

Comienza su exposición indicando que en el caso concreto no se solicitó la convocatoria de la Comisión Bilateral de Cooperación entre la Administración General del Estado y la de la Comunidad Autónoma [art. 167.2 a) EACan] y en consecuencia el acuerdo de iniciación no fue puesto en conocimiento de las Cortes Generales [art. 167.2 d) EACan].

Considera que la disposición impugnada reconoce un tratamiento fiscal diferenciado para Canarias frente al resto del territorio nacional en el marco del sistema de deducciones en el impuesto de sociedades. En tal sentido, la Ley 11/2021, en el apartado cuatro de su disposición final primera, modificó la aludida disposición adicional decimocuarta de la Ley 19/1994, en el sentido de fijar los límites cuantitativos de las

deducciones por inversiones en producciones cinematográficas españolas y extranjeras en 12,4 millones de euros, con efectos para los períodos impositivos que se inicien a partir de 1 de enero de 2021.

Al abogado del Estado le sirve la transcripción de los FFJJ 4, 6 y 8 de la STC 16/2003, y la referencia a las SSTC 39/1984, 62/2003, 109/2004, 18/2011, 164/2013 y 13/2020, para extraer las siguientes consecuencias: a) la Constitución ha querido establecer un regulación evolutiva del régimen económico y fiscal canario; b) dicho régimen se basa en el principio de solidaridad; c) en este marco deben de interpretarse la competencias del Estado; d) por su régimen constitucional no reúne las características de una garantía institucional; e) ello no obstante sí tiene reflejo en un tratamiento fiscal diferenciado respecto de Canarias y finalmente el carácter obligatorio, pero no vinculante del informe del Parlamento canario.

Afirma que el diferencial del 80 por 100 en las deducciones del impuesto de sociedades pretendido, no está previsto en normas de rango constitucional, de ahí que el apartado cuatro de su disposición final primera de la Ley 11/2021, cuando modificó la disposición adicional decimocuarta de la Ley 19/1994, en el sentido de fijar los límites cuantitativos de las deducciones por inversiones en producciones cinematográficas españolas y extranjeras en 12,4 millones de euros, por debajo del diferencial del 80 por 100, con efectos para los períodos impositivos que se inicien a partir de 1 de enero de 2021, no vulneró el art. 166 EACan.

Por otra parte, entiende que la correcta interpretación constitucional del art. 167.2 EACan, debe concretar la previsión estatutaria a los proyectos de ley y no a las proposiciones de ley. En el caso de las proposiciones de ley, el informe preceptivo del parlamento canario, cuando sea desfavorable no implica la paralización del proceso legislativo hasta que las administraciones insten el procedimiento previsto en el art. 167.1 a) EACan. Entiende que la contestación que realiza la presidenta del Congreso es la ajustada a la regulación constitucional de la función legislativa al recordar que no está previsto en el proceso legislativo ni en la Constitución ni en el reglamento del Congreso, la suspensión de este por la emisión de un informe negativo por parte del parlamento canario. Pero, aunque se hubiera realizado esa petición de convocatoria y que esta se hubiera comunicado al Congreso de los Diputados los efectos tampoco serían vinculantes ya que, en ningún caso, el resultado de la comisión vincularía a las Cortes Generales y únicamente hubiera supuesto un retraso de dos meses en la tramitación del proceso legislativo.

8. Por providencia de 22 de febrero de 2022, se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia el día 24 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

### 1. Objeto del recurso de inconstitucionalidad y alegaciones de las partes.

El presente recurso de inconstitucionalidad se interpone por el Parlamento de Canarias contra la disposición final primera, apartado cuarto de la Ley 11/2021, de 9 de julio, de medidas de prevención y lucha contra el fraude fiscal, de transposición de la Directiva (UE) 2016/1164, del Consejo, de 12 de julio de 2016, por la que se establecen normas contra las prácticas de elusión fiscal que inciden directamente en el funcionamiento del mercado interior, de modificación de diversas normas tributarias y en materia de regulación del juego.

La demanda considera, con los argumentos que han sido ya recogidos en los antecedentes, que las disposiciones impugnadas vulneran la disposición adicional tercera de la Constitución Española y el artículo 166 EACan en lo relativo a la garantía institucional del régimen económico y fiscal de Canarias; y en segundo lugar esa misma disposición constitucional y el artículo 167 EACan (tras la reforma aprobada por la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre), que concreta la garantía procedimental del régimen económico y fiscal de Canarias.

La representación procesal del Senado interesa la desestimación del recurso, por entender cumplida la exigencia constitucional con la comunicación al Parlamento de Canarias, tan pronto como se aprobó, en la ponencia constituida en la comisión de hacienda del Senado, la enmienda 178 al proyecto de ley de medidas de prevención y lucha contra el fraude fiscal, que modificaba el régimen económico y fiscal de Canarias.

Por su parte, la representación del Congreso de los Diputados entiende que el conflicto constitucional había perdido objeto conforme a lo resuelto por la STC 67/2005, de 17 de marzo, FJ 3, al haberse derogado la disposición impugnada con la nueva regulación de la disposición final primera de la Ley 14/2021, de 11 de octubre, que respeta el porcentaje del 80 por 100, y cuenta con el informe favorable del Parlamento de Canarias que fue solicitado por el Senado. Por otra parte, considera que el art. 167.2 EACan establece un instrumento de colaboración, adecuado para el caso de un proyecto de ley elaborado por el Gobierno, pero no en el caso de una proposición de ley o de una enmienda que pretenda la modificación del régimen económico y fiscal. Sostiene que se dio cumplimiento a la exigencia de la disposición adicional tercera de la Constitución Española.

Finalmente, el abogado del Estado también interesa la desestimación del recurso. Considera, por un lado, que el diferencial del 80 por 100 en las deducciones del impuesto de sociedades pretendido, no está previsto en normas de rango constitucional y que la correcta interpretación constitucional del art. 167.2 EACan, debe concretar la previsión estatutaria a los proyectos de ley y no a las proposiciones de ley. Añade que no está previsto ni en la Constitución ni en el reglamento del Congreso, la suspensión del proceso legislativo por la emisión de un informe negativo por parte del Parlamento canario.

## 2. Sobre la pérdida sobrevenida de objeto.

Antes de abordar las cuestiones de fondo es preciso resolver si el presente recurso de inconstitucionalidad, como alega la representación del Congreso de los Diputados, ha perdido objeto con carácter sobrevenido, y, a tal fin, es conveniente previamente exponer siquiera brevemente el devenir de la disposición normativa recurrida, y aplicar la doctrina, que sobre la pérdida sobrevenida de objeto se ha mantenido por este tribunal en algún supuesto similar al ahora planteado.

a) Incidencia de la Ley 11/2021, de 9 de julio, en el régimen económico y fiscal de Canarias y su derogación por la Ley 14/2021.

La disposición adicional decimocuarta, de la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del régimen económico y fiscal de Canarias, bajo la rúbrica «límites de las deducciones por inversiones en producciones cinematográficas, series audiovisuales y espectáculos en vivo de artes escénicas y musicales realizadas en Canarias», preveía en la redacción dada por el art. 1.42 de la Ley 8/2018, de 5 de noviembre, que las deducciones por inversiones y gastos previstas en los apartados 1 y 2 del artículo 36 de la Ley 27/2014, de 27 de noviembre, del Impuesto sobre sociedades, no podía superar los 5,4 millones de euros cuando se tratase de producciones o gastos realizados en Canarias.

Dicha disposición fue modificada, con efectos para los periodos impositivos que se inicien durante el año 2020, por la disposición final tercera del Real Decreto-ley 12/2021, de 24 de junio, elevando el límite anterior de los 5,4 millones de euros a los 12,4 millones de euros, y, mantenida para los periodos impositivos que se inicien a partir de 1 de enero de 2021, por el apartado cuarto de la disposición final primera de la Ley 11/2021, de 9 de julio, que es objeto del presente recurso por infringir tanto la garantía institucional – relativa al diferencial fiscal previsto en el artículo 94 de la Ley 20/1991, de 7 de junio–, como la garantía procedimental (art. 167 EACan) del régimen económico y fiscal de Canarias.



Esta última ley, entró en vigor el día siguiente de su publicación en el «BOE», esto es, el 11 de julio de 2021, siendo derogada tres meses después, por la disposición final primera de la Ley 14/2021, de 11 de octubre, con efectos para el mismo período impositivo que el previsto en la norma derogada, esto es, el que se inició el 1 de enero de 2021. Dicha modificación restablecía el diferencial fiscal en los límites de las deducciones elevándolo al 80 por 100 del importe previsto en los apartados 1 y 2 del artículo 36 de la Ley 27/2014 –supuesto contenido de la garantía institucional indicada– y se efectuaba con el informe favorable del Parlamento Canario –garantía procedimental (art. 167 EACan)–.

En efecto, en la tramitación de dicho proyecto de ley sobre la modificación de la disposición adicional decimocuarta de la Ley 19/1994, de 6 de julio, se reincorporó, a través de las enmiendas números 86 y 87 introducidas en el Senado al informe de ponencia, el diferencial fiscal del 80 por 100, que se preveía antes de la aprobación y fue recabado informe del Parlamento de Canarias. La tramitación se inició apenas transcurrido un mes desde la aprobación de la disposición ahora recurrida. El Parlamento de Canarias informó favorablemente dicha reforma por la que se restablecía el diferencial fiscal del 80 por 100, mediante informe publicado en el «Boletín Oficial del Parlamento de Canarias» («BOPC») el 24 de septiembre de 2021, en el que acepta que «el límite [de la deducción aplicable a las inversiones en Canarias] no podrá ser superior al resultado de incrementar en un 80 por 100 el importe máximo de las deducciones a que se refieren los distintos apartados del artículo 36 de la Ley 27/2014, de 27 de noviembre, del impuesto sobre sociedades, con lo cual cualquier alteración en la regulación de esta última ley determinará, de forma automática *ex lege*, la adaptación del límite para las inversiones efectuadas en Canarias. Por lo tanto, el texto señalado incorporado en el Senado como dictamen del repetido proyecto de ley restituye el diferencial fiscal histórico en la disposición adicional decimocuarta de la Ley 19/1994, de modificación del régimen económico y fiscal de Canarias, de forma que el límite de las deducciones por inversiones en producciones cinematográficas, series audiovisuales y espectáculos en vivo de artes escénicas y musicales realizadas en Canarias vuelve a ser un 80 por 100 superior al vigente en el régimen general para el conjunto del Estado».

De lo expuesto resulta que Ley 14/2021 no solo ha restituido el «diferencial fiscal histórico» en la disposición adicional decimocuarta de la Ley 19/1994, de forma que el límite de las deducciones por inversiones en producciones cinematográficas, series audiovisuales y espectáculos en vivo de artes escénicas y musicales realizadas en Canarias vuelve a ser un 80 por 100 superior al vigente en el régimen general para el conjunto del Estado, sino que dicha modificación, se ha producido con el informe favorable del Parlamento de Canarias, sin que la disposición impugnada haya podido producir efecto jurídico alguno, al comprender también los períodos impositivos que se inician desde el 1 de enero de 2021.

b) Doctrina constitucional sobre la pérdida sobrevenida de objeto en relación con la garantía procedimental e institucional del régimen económico fiscal de Canarias (aplicación de la STC 67/2005, de 17 de marzo).

En la citada STC 67/2005, invocada por la representación del Congreso de los Diputados, en la que se abordó un supuesto similar al que actualmente se nos plantea, recordamos nuestra doctrina sobre la desaparición del objeto de los distintos procesos constitucionales, en los casos de la modificación, derogación o pérdida de vigencia de una disposición legal ulterior a su impugnación, indicando que no era posible tomar una decisión de modo apriorístico o en función de criterios abstractos o genéricos. Precisamos que en el caso del recurso de inconstitucionalidad, por su carácter abstracto, orientado a la depuración objetiva del ordenamiento, la pérdida sobrevenida de la vigencia del precepto legal impugnado habrá de ser tenida en cuenta por este tribunal para apreciar si la misma conlleva la exclusión de toda la aplicabilidad de la ley a los efectos de reconocer, cuando así proceda, la desaparición del objeto del proceso constitucional que, por sus notas de abstracción y objetividad, no puede hallar su

exclusivo sentido en la eventual remoción de las situaciones jurídicas creadas en aplicación de la ley, acaso inconstitucional (art. 40.1 LOTC). Por ello carece de sentido pronunciarse sobre normas que el mismo legislador ha expulsado ya del ordenamiento de modo total, sin ultraactividad (SSTC 160/1987, de 27 de octubre, FJ 6; 199/1987, de 16 de diciembre, FJ 3; 150/1990, de 4 de octubre, FJ 8; 385/1993, de 23 de diciembre, FJ 2; 196/1997, de 13 de noviembre, FJ 2, y 137/2003, de 3 de julio, FJ 2), salvo cuando se trata de procesos constitucionales con contenido competencial en los que es necesario ponderar hasta qué punto dicha extinción conlleva la desaparición de la controversia competencial traída al proceso, pues lo relevante no es tanto la expulsión de la concreta norma impugnada del ordenamiento cuanto determinar, si con esa expulsión ha cesado o no la controversia competencial, toda vez que poner fin a la misma a la luz del orden constitucional de reparto de competencias es el fin último al que sirven tales procesos (SSTC 24/2002, de 31 de enero, FJ 4, y 16/2003, de 30 de enero, FJ 2).

Según la doctrina expuesta, dada la similitud del supuesto ahora planteado, debemos llegar a la misma conclusión que la alcanzada en la STC 67/2005, FJ 4, y, consiguientemente, es pertinente declarar en este caso la pérdida de objeto del presente recurso de inconstitucionalidad. En efecto, como en el asunto resuelto por la mencionada sentencia, el Parlamento de Canarias denuncia la vulneración de la disposición adicional tercera de la Constitución y del correspondiente precepto del Estatuto de Autonomía de Canarias, como consecuencia de la modificación del régimen especial en materia económica y fiscal de Canarias, y ello porque pese a que sí se ha solicitado el informe que tales disposiciones exigen, se ha realizado de modo que una vez emitido no ha podido producir efecto alguno, y, por otra parte, también en esta ocasión la disposición impugnada perdió toda su vigencia, con el añadido en el presente caso de que ningún efecto jurídico ha producido, al ser dejada sin vigencia y sustituida para el mismo periodo impositivo –apenas tres meses después–, por la modificación de la disposición adicional decimocuarta de la Ley 19/1994, de 6 de julio, que restableció el diferencial fiscal del 80 por 100, que se preveía antes de la aprobación de la disposición impugnada.

Además, en el precedente citado, resultó decisivo comprobar a los efectos de declarar la pérdida sobrevenida de objeto, que el Estado había cumplimentado en la elaboración de la norma derogatoria el trámite de informe previsto en la disposición adicional tercera de la Constitución, obteniendo un informe favorable para su reforma, y también que dicha garantía se había venido sucediendo, en todas las leyes de medidas fiscales, administrativas y de orden social en las que había regulado esta materia «concretamente, en la Ley 66/1997, de 30 de diciembre [informes de fechas 20 de octubre de 1997 («BOPC» núm. 156, de 22 de octubre) y 19 de diciembre de 1997 («BOPC» núm. 204, de 29 de diciembre)]; en la Ley 50/1998, de 30 de diciembre [informes de 21 de octubre de 1998 («BOPC» núm. 165, de 16 de diciembre) y 2 de diciembre de 1998 («BOPC» núm. 11, de 20 de enero de 1999)]; en la Ley 55/1999, de 19 de diciembre [informe de 25 de noviembre de 1999 («BOPC» núm. 70, de 3 de diciembre)]; en la Ley 14/2000, de 29 de diciembre [informe de 29 de noviembre de 2000 («BOPC» núm. 177, de 5 de diciembre)]; en la Ley 24/2001, de 27 de diciembre [informe de 8 de noviembre de 2001 («BOPC» núm. 222, de 12 de noviembre)]; y, también, en la Ley 62/2003, de 30 de diciembre [informe de 5/6 de noviembre de 2003 («BOPC» núm. 64, de 13 de noviembre)]». Dicha apreciación se refuerza ahora también tras la aprobación de la disposición impugnada, pues es de observar que el Estado ha cumplimentado el trámite de informe previsto en la disposición adicional tercera de la Constitución y en el vigente artículo 167 EACan, obteniendo informe favorable no solo en relación con la Ley 14/2021, sino con otras de contenido distinto, como la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2022 («BOPC» núm. 582, de 21 de diciembre de 2021); y también con el proyecto de Ley de medidas financieras de apoyo social y económico y de cumplimiento de la ejecución de sentencias («BOPC» núm. 22, de 21 de enero de 2022).

Por todo lo hasta aquí indicado resulta que como afirmamos en la STC 67/2005, la controversia competencial que está en la base del presente recurso de inconstitucionalidad ha decaído, no solo en razón de la pérdida de vigencia de la norma impugnada, sino también en atención al reconocimiento de facto por el Estado de la procedencia de respetar la garantía procedimental prevista en el art. 167 EACan.

## FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Declarar que ha perdido objeto el recurso de inconstitucionalidad núm. 6003-2021 promovido por el Parlamento de Canarias contra la disposición final primera, apartado cuarto de la Ley 11/2021, de 9 de julio, de medidas de prevención y lucha contra el fraude fiscal.

Publíquese esta sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a veinticuatro de febrero de dos mil veintidós.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Santiago Martínez-Vares García.—Antonio Narváez Rodríguez.—Ricardo Enríquez Sancho.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—María Luisa Balaguer Callejón.—Ramón Sáez Valcárcel.—Enrique Arnaldo Alcubilla.—Concepción Espejel Jorquera.—Inmaculada Montalbán Huertas.—Firmado y rubricado.