

UN ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 167 DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CANARIAS

AN ANALYSIS OF ARTICLE 167 OF THE STATUTE OF AUTONOMY OF THE CANARY ISLANDS

Paloma MARTÍNEZ SANTA MARÍA
Letrada de las Cortes Generales
Secretaria General Adjunta para Asuntos Parlamentarios del Senado
<https://orcid.org/0000-0001-9122-1201>

Francisco Javier DE PINIÉS RUIZ
Letrado de las Cortes Generales
Director de Asesoría Jurídica del Senado
<https://orcid.org/0000-00019709-8080>

Fecha de recepción del artículo: octubre 2024

Fecha de aceptación y versión final: noviembre 2024

RESUMEN

La Constitución española garantiza en la disposición adicional tercera el régimen económico y fiscal del archipiélago canario y exige un informe previo de la comunidad autónoma cuando se plantee su modificación. El desarrollo normativo actual de esta disposición mediante el artículo 167 del Estatuto de Autonomía de Canarias, aprobado por la reforma de la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, ha planteado importantes problemas en el curso del procedimiento legislativo tramitado en las Cortes Generales para la aprobación de la Ley 11/2021, de 9 de julio, que contemplaba una modificación de dicho régimen económico y fiscal. Con el presente escrito analizamos el artículo 167 del Estatuto de Autonomía de Canarias con el objetivo de facilitar su aplicación en futuras tramitaciones legislativas.

Palabras clave: Disposición adicional tercera; modificación del régimen económico y fiscal de Canarias; informe previo; artículo 167.

ABSTRACT

The Spanish Constitution guarantees in the Third Additional Provision the financial and tax system of the Canary Islands Archipelago and requires a prior report from the Autonomous Community when its modification is proposed. The current regulatory development of this provision through Article 167 of the Statute of Autonomy of the Canary Islands, approved by the reform of Organic Law 1/2018, of November 5, has raised significant problems in the course of the legislative procedure processed in the Cortes Generales for the approval of Law 11/2021, of July 9, which contemplated a modification of said financial and tax system. In this paper we analyze Article 167 of the Statute of Autonomy of the Canary Islands with the aim of facilitating its application in future legislative proceedings.

Keywords: Third additional provision; modification of the financial and tax system of the Canary Islands; prior report; article 167.

SUMARIO: I. ANTECEDENTES. II. LA DISPOSICIÓN ADICIONAL TERCERA DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA. III. EL ARTÍCULO 167 DE LA LEY ORGÁNICA 1/2018, DE 5 DE NOVIEMBRE, DE REFORMA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CANARIAS. IV. CONCLUSIÓN. BIBLIOGRAFÍA.

I. ANTECEDENTES

Durante la tramitación de la Constitución española la preocupación de garantizar la singularidad del hecho insular y, en particular, del régimen económico y fiscal del archipiélago canario estuvo siempre presente, lo que se tradujo en la aprobación de su disposición adicional tercera, que dispone: «La modificación del régimen económico y fiscal del archipiélago canario requerirá informe previo de la Comunidad Autónoma o, en su caso, del órgano provisional autonómico».

El desarrollo normativo de esta disposición se contenía en el tercer y el cuarto apartado del artículo 46 de la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Canarias, que establecían solamente el órgano competente, el Parlamento de Canarias, y la mayoría exigida, dos terceras partes de los diputados, para emitir el informe previo de la comunidad en casos de modificación del régimen económico y fiscal de Canarias, y la necesidad de darle audiencia en los casos de afectación de dicho régimen por un proyecto relativo a legislación financiera y tributaria. Esta sencilla regulación ha sido superada por el actual artículo 167 de la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias, que, como luego veremos, ha establecido un complicado procedimiento para los casos en que, ante una modificación del régimen económico y fiscal del archipiélago canario, el Parlamento de Canarias emita un informe previo desfavorable.

La aplicación de este nuevo artículo 167 durante la tramitación de la Ley 11/2021, de 9 de julio, puso de manifiesto los problemas para interpretar el sentido de su contenido. Presentado que fue el proyecto de ley por el Gobierno, el Congreso de los Diputados lo aprobó a través de la Comisión de Hacienda, que actuó con competencia legislativa plena, de conformidad con lo previsto en el artículo 75.2 de la Constitución, y se remitió al Senado para su tramitación.

Ya en el Senado, el Grupo Parlamentario Socialista presentó la enmienda número 178 por la que se trataba de modificar la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias. Una vez aceptado el informe de la ponencia, que contenía dicha enmienda, por la Comisión de Hacienda del Senado en forma de dictamen, la presidenta de esta Cámara comunicó al

presidente del Parlamento de Canarias el texto del referido informe con el fin, por si fuera necesario, de «dar cumplimiento a lo dispuesto en la disposición adicional tercera de la Constitución y en el artículo 167.1 del Estatuto de Autonomía de Canarias».

Recibido en el Congreso de los Diputados el mensaje motivado del Senado por el que se comunicaba la aprobación de ciertas enmiendas, el 29 de junio de 2021 se recibe el informe del Parlamento de Canarias en relación con el proyecto de ley de referencia, conforme a lo dispuesto en la disposición adicional tercera de la Constitución y el artículo 167 del Estatuto de Autonomía de Canarias, cuyo contenido expresaba un parecer desfavorable.

Previstas las enmiendas del Senado relativas al proyecto de ley como segundo punto del orden del día de la sesión plenaria del Congreso de 30 de junio de 2021, se presentó una solicitud dirigida a la Mesa del Congreso para que, en virtud del artículo 167.2 del Estatuto de Autonomía de Canarias, se procediera a excluir del orden del día de la sesión plenaria en cuestión el punto relativo a las enmiendas del Senado, al haber informado en contra el Parlamento canario, suspendiéndose el procedimiento legislativo.

Rechazada la solicitud, la Cámara procedió, de conformidad con lo establecido en el artículo 90.2 de la Constitución, a la aprobación definitiva del proyecto de ley, publicándose posteriormente como Ley 11/2021, de 9 de julio.

Una vez publicada la Ley, el Parlamento de Canarias interpuso un recurso de inconstitucionalidad contra el apartado cuarto de la disposición final primera por entender, junto a otro motivo que no va a ser analizado en este artículo, que se había vulnerado la disposición adicional tercera de la Constitución y el artículo 167 del Estatuto de Autonomía de Canarias, que concreta la garantía procedimental del régimen económico y fiscal de Canarias, ya que se había contravenido los efectos del informe desfavorable del Parlamento de Canarias.

Fundamentalmente, el problema de base, dejando de lado el relativo a si se había o no recibido con tiempo el informe del Parlamento de Canarias, residía en aclarar la interpretación que había de darse al apartado segundo del artículo 167 del Estatuto de Autonomía de Canarias, que establece un procedimiento para el supuesto de que se emita un informe desfavorable por esta Cámara, y, en consecuencia,

aclarar los efectos de su aplicación sobre el procedimiento legislativo en las Cortes Generales. Concretamente, si la tramitación del procedimiento previsto en el artículo 167.2 del Estatuto para el caso de que se emita un informe desfavorable por el Parlamento de Canarias puede determinar la suspensión del procedimiento legislativo de las Cortes Generales.

Esta cuestión, sin embargo, nunca fue tratada por el Tribunal Constitucional, ya que por medio de la sentencia 29/2022, de 24 de febrero de 2022, se declaró que el recurso de inconstitucionalidad había perdido su objeto debido a la derogación del apartado cuarto de la disposición final primera de la Ley 11/2021 por la Ley 14/2021, de 11 de octubre.

El presente escrito, por tanto, trata esta cuestión a partir de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y los principios que rigen nuestro sistema normativo.

II. LA DISPOSICIÓN ADICIONAL TERCERA DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

La disposición adicional tercera de la Constitución establece lo siguiente: «La modificación del régimen económico y fiscal del archipiélago canario requerirá informe previo de la Comunidad Autónoma o, en su caso, del órgano provisional autonómico».

Esta disposición adicional tuvo su origen en el dictamen aprobado por la Comisión de Constitución del Senado (B.O.C. de 6 de octubre de 1978), a partir de un conjunto de enmiendas que tenían el mismo contenido, y la redacción definitiva que encontramos hoy en la Constitución procede del dictamen aprobado por la Comisión Mixta del Congreso y del Senado (B.O.C. de 28 de octubre de 1978).

Como hemos dicho en los antecedentes, a lo largo de los debates constitucionales los representantes de los grupos parlamentarios mostraron su constante preocupación por la especial situación económica y fiscal que afectaba al archipiélago canario y que el Estado se había preocupado de garantizar históricamente. La intención fue la de establecer una disposición que expresara con claridad, «sin nubes (y) sin ocultaciones», la peculiaridad económica y fiscal del Archipiélago, con el fin de evitar una posible contradicción legislativa con el entonces artículo 133 (hoy el artículo 139 de la Constitución). A lo largo de los debates, y como parte de dicha preocupación, se

expresó la necesidad de que el Archipiélago contara con un régimen de autogobierno y, como resultado del texto finalmente aprobado, que la comunidad tuviera la oportunidad de pronunciarse con anterioridad a la modificación del peculiar régimen económico y fiscal.

No encontramos en los antecedentes, sin embargo, y esto es importante para lo que luego indicaremos, referencia alguna a la posibilidad de que la Comunidad tuviera algún tipo de participación distinta en el procedimiento legislativo de las leyes tramitadas y aprobadas por las Cortes Generales que la relativa a la emisión del informe citado.

Sobre los antecedentes parlamentarios, destacando su importancia para interpretar el sentido de la disposición adicional tercera de la Constitución, se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en los siguientes términos (Fundamento Jurídico [FJ]. 4 de la Sentencia del Tribunal Constitucional [STC] 16/2003, de 30 de enero):

Reiteradamente hemos puesto de relieve la relevancia del curso parlamentario de la elaboración de la Constitución a la hora 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).

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 este 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)–, tema este sobre el que después hemos de volver.

En definitiva, la disposición adicional tercera de la Constitución, interpretada a la luz de sus antecedentes parlamentarios, permite llegar a la conclusión de que contiene una norma que, partiendo de la existencia del régimen económico y fiscal de Canarias, incorpora a la evidente viabilidad constitucional de su modificación por el Estado –arts. 133.1 y 149.1, apartados 10, 13 y 14 CE– la exigencia de un previo informe autonómico.

Teniendo en cuenta la intención que se expresó por los parlamentarios que participaron en el proceso de elaboración de la Constitución española, podemos ahora detenemos en la interpretación que el Tribunal Constitucional ha realizado del contenido de la disposición adicional tercera a través de un cuerpo jurisprudencial consolidado que se expresa por medio de ciertas sentencias, como la 16/2003, de 30 de enero, o la 164/2013, de 26 de septiembre (podemos citar también otras sentencias: STC 164/2014, de 7 de octubre, FJ2; STC 108/2004, de 30 de junio, FJ 8; 62/2003, de 27 de marzo, Fundamentos Jurídicos 4 y 5 y 137/2003, de 3 de julio, FJ 8).

En primer lugar, debemos aclarar el contenido del «régimen económico y fiscal» de Canarias. En la STC 16/2003, el Tribunal considera que la interpretación de la disposición en cuestión tiene que hacerse en relación con el artículo 138.1 de la Constitución, del «que (se) expresa claramente la finalidad del régimen económico y fiscal de Canarias y su carácter evolutivo» (FJ 5).

La finalidad del régimen económico y fiscal de Canarias resulta perfectamente determinada en el artículo 138.1 CE:

El Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad, consagrado en el artículo 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo, entre las diversas partes del territorio español, y atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular (FJ. 5).

La causa de establecer este régimen singular responde a razones históricas y geográficas y tiene como fin el establecer un desarrollo económico y social, adecuado y justo, que se impone por el principio de solidaridad reconocido por la Constitución.

Del principio de solidaridad se desprende, a su vez, el carácter evolutivo de este régimen por, en primer lugar, el carácter variable de

las circunstancias económicas y sociales que lo rodean; en segundo lugar, el necesario equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español, por lo que los órganos del Estado tendrán «que ponderar, en cada momento, el hecho insular, pero también los datos relativos a las demás partes del territorio» (FJ. 5 de la citada sentencia). Y, en tercer lugar,

las transformaciones que ha experimentado tras la entrada de España en la Unión Europea, y el posterior reconocimiento de esta Comunidad Autónoma como región ultraperiférica, como dispone el art. 46.2 EACan y se establece en el art. 349 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea

(esta última referencia se encuentra en el FJ. 5 de la STC 164/2013 y estaba incorporada en el apartado segundo del artículo 46 del anterior Estatuto de Autonomía de Canarias).

Atendiendo a su finalidad y al carácter evolutivo del régimen singular, en la citada STC 16/2003 se precisó su contenido de acuerdo con la definición recogida en el artículo 46.1 del anterior Estatuto de Autonomía de Canarias: la libertad comercial de importación y exportación, la no aplicación de monopolios y las franquicias aduaneras y fiscales sobre el consumo. En la misma sentencia se desarrollaba esta definición mediante sus rasgos más característicos:

en primer lugar, un «diferencial de tributación con respecto al resto del territorio nacional» o, dicho de otro modo, «una presión fiscal indirecta menor»; y, en segundo lugar, la existencia de tributos de ámbito canario atribuidos en su recaudación a la Comunidad Autónoma o a los Cabildos.

Al respecto, se menciona en el Fundamento Jurídico 5 de la STC 164/2013 que el régimen tiene

un contenido heterogéneo, pues está integrado tanto por un conjunto de medidas tributarias, (...), como por medidas económicas, que tienen la finalidad de compensar la lejanía de esta Comunidad Autónoma, el carácter insular y su particular geografía.

En línea con todo lo dicho, debemos tener en cuenta la definición que hoy encontramos en el artículo 166.2 del Estatuto de Autonomía de Canarias, coincidente con los rasgos señalados:

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

Por último, en cuanto a este primer punto, debemos señalar que el régimen económico y fiscal se encuentra desarrollado en las Leyes 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del Régimen Económico Fiscal de Canarias, y 19/1994, de 6 de julio, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, leyes de carácter estatal que pueden ser modificadas por el Estado.

En segundo lugar, a pesar de que la Constitución garantiza el régimen singular del Archipiélago, esto no implica que su contenido no pueda ser modificado, ya que, como hemos visto, el constituyente quiso mantener la posibilidad de modificarlo y suprimió otras referencias que se contenían en la redacción original. La modificación que se pueda plantear, por supuesto, debe respetar las líneas esenciales de su contenido, sin que quede desnaturalizado, pero no significa que no pueda ser alterado. La Constitución «incorpora la evidente viabilidad constitucional de su modificación por el Estado –arts. 133.1 y 149.1, apartados 10, 13 y 14 CE–» (STC 16/2003, FJ 4) y su carácter finalista y evolutivo puede exigir una modificación, pero respetando siempre la intervención de la comunidad autónoma prevista en la Constitución (esta idea se contiene el FJ. 7 y en el FJ. 8 de la STC 16/2003).

Esto último nos lleva a examinar el sentido de la «modificación» contemplada en la disposición adicional tercera de la Constitución. No estamos ante cualquier incidencia indirecta de la norma estatal en la que se contiene el régimen singular, sino que estamos ante una alteración específica del mismo (en el FJ. 4 de la STC 164/2013 se citan algunos ejemplos que se han considerado como parte de la modificación prevista en la disposición adicional tercera

de la Constitución española (CE). El propio Estatuto de Autonomía de Canarias distingue (antes en el apartado cuarto del artículo 46, hoy en el apartado tercero del artículo 167) entre la modificación y la afectación del régimen económico y fiscal, estableciendo un procedimiento diferente para uno y otro caso (informe previo en el primer caso y audiencia en el segundo). Esta diferencia también ha sido señalada por el Tribunal Constitucional (podemos citar el FJ. 4 de la STC 164/2013).

Llegamos, en tercer y último lugar, a la naturaleza del informe previo exigido por la Constitución y concretado en el Estatuto de Autonomía de Canarias.

La primera idea que debemos tener clara es la de que «toda afectación o modificación del régimen, desarrollado en las citadas Leyes 20/1991 y 19/1994, requieren para su aprobación bien de audiencia» (en el caso de la afectación), «bien que se solicite informe previo del Parlamento canario» (en el caso de la modificación). Se trata de dos trámites que son preceptivos, pero no vinculantes, de tal manera que, por un lado, la «ausencia de su solicitud determina la inconstitucionalidad de la norma que modifique o afecte al régimen» y, por otro lado, la voluntad expresada por el Parlamento canario no determina, en ningún caso, la de los órganos del Estado que pretendan la modificación o afectación (los entrecomillados se encuentran en el FJ. 4 de la STC 164/2013):

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» (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 (FJ. 9 STC 16/2003).

En este sentido, en el Fundamento Jurídico noveno de la STC 16/2003 se explican las razones que impiden considerar que dicho informe tenga la consideración de vinculante (estas razones son importantes para lo que diremos después sobre el nuevo artículo 167 del Estatuto de Canarias):

No se puede «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 arts. 133.1, 149.1.10, 13 y 14 CE, preceptos que atribuyen al Estado las competencias sobre las materias a las que alude el art. 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 art. 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).

La segunda idea para tener en cuenta se refiere a la obligación de solicitar con anterioridad a la aprobación de la modificación el informe al Parlamento canario. El momento concreto para solicitarlo varía según se encuentre la modificación propuesta en el texto de la iniciativa presentada al Congreso de los Diputados o en una enmienda presentada por los diputados, senadores o grupos parlamentarios.

En el caso de que se contenga en la iniciativa legislativa, el Tribunal Constitucional considera que el momento adecuado para solicitarlo es con anterioridad a la tramitación de las Cortes Generales, para que estas puedan conocer la opinión del Parlamento canario, por lo que el órgano adecuado para ello será el Gobierno de la Nación,

para el caso de que se presente un proyecto de ley. Ahora bien, si el Gobierno no hubiera cumplido con este trámite, no significa que las Cámaras no se vean obligadas a hacerlo; las Cámaras, en este caso, tendría que cumplir con el trámite. En el caso, por otro lado, de que la iniciativa se ejerciera por medio de una proposición de ley, la Cámara estaría obligada a solicitar el informe correspondiente.

Por el contrario, en el caso de que la modificación propuesta se produjera por medio de una enmienda, con el fin de «alterar el proyecto tan radicalmente que no pueda tenerse por informado (...) (se) exigiría nuevo informe del Parlamento canario» (FJ. 9 STC 16/2003). De esta forma, si la modificación pretendida está ya incorporada en la iniciativa legislativa y se ha solicitado el informe previo, solamente sería necesario solicitar un nuevo informe si, presentada una enmienda, se estuviera pretendiendo una modificación «radical» de la iniciativa que no pudiera entenderse ya informada con el primero de los solicitados. Evidentemente, si la modificación se plantea por primera vez a través de una enmienda, entonces sería el momento oportuno para solicitar el informe previo de la comunidad.

Finalmente, debemos tener en cuenta que lo relevante es solicitar el informe en un momento en el que la Comunidad pueda llegar a emitirlo y dar su parecer; por ello,

Solo cuando aquella necesaria solicitud no se hubiera realizado en absoluto, como ocurrió en el procedimiento enjuiciado en la STC 13/2015, o cuando se hubiera llevado a cabo en términos tales que hicieran de todo punto imposible o ineficaz la intervención autonómica,

se podrá tener en cuenta este vicio procedimental (el entrecomillado se encuentra en el FJ. 5 de la STC 155/2017, de 21 de diciembre, y se refiere al informe previo exigido por el artículo 72.3 del Estatuto de Autonomía de Aragón, pero el fundamento es el mismo).

III. EL ARTÍCULO 167 DE LA LEY ORGÁNICA 1/2018, DE 5 DE NOVIEMBRE, DE REFORMA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CANARIAS

Con la aprobación del nuevo Estatuto de Autonomía de Canarias por la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, el desarrollo

de la disposición adicional tercera de la Constitución se encuentra en su artículo 167, que viene a sustituir la regulación contenida en los apartados tercero y cuarto del artículo 46 del anterior Estatuto de Autonomía, que disponían lo siguiente:

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.

Con el artículo 167 del nuevo Estatuto se ha desarrollado esta regulación en los siguientes términos:

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

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

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

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

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

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

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

Teniendo en cuenta, como ya sabemos, que no existe jurisprudencia del Tribunal Constitucional que nos aclare el sentido de la modificación incorporada en el nuevo Estatuto, procedemos a continuación a exponer cuál es, a nuestro juicio, su sentido a partir de los antecedentes parlamentarios; del preámbulo de la norma; de las conclusiones de la representación del Parlamento de Canarias en el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 11/2021; y de la Constitución española y la jurisprudencia de este Tribunal sobre la disposición adicional tercera de la Constitución. Nos vamos a centrar en el apartado segundo del artículo 167, ya que los otros dos apartados no ofrecen ningún problema,

En cuanto a los antecedentes parlamentarios, el texto original de la proposición de ley presentada por el Parlamento de Canarias que dio comienzo al procedimiento legislativo y que condujo a la aprobación del nuevo Estatuto de Autonomía de Canarias establecía lo siguiente:

Artículo 166. Modificación.

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

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

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

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

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

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

Como podemos ver, el actual artículo 167 difiere en gran medida de la redacción original del artículo 166. En esta redacción se preveía que todos los proyectos de ley o de decretos-leyes que modificaran el régimen singular se someterían antes de su aprobación a la Comisión Bilateral de Cooperación prevista en el Estatuto. Se establecía, además, que toda iniciativa legislativa ante las Cortes Generales requería de un informe previo y favorable del Parlamento canario y, si no era favorable, se devolvería el texto a la Cámara remitente para constituirse una comisión mixta entre ambas asambleas que estudiaría las discrepancias y elevaría una propuesta al Parlamento de Canarias. Por último, se establecía un plazo de seis meses para que el Parlamento emitiera un informe favorable sobre la nueva propuesta, transcurrido el cual se entendería cumplido el trámite.

El texto original del artículo contenía, así, un informe preceptivo y obstativo de carácter previo, que requería de una comisión mixta para resolver las discrepancias que, en su caso, existieran, elevando una propuesta que requería de otro informe favorable, para lo que tenía un plazo de seis meses. Es decir, se otorgaba una participación al Parlamento de Canarias en forma de veto obstativo y suspensivo, en clara contradicción con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

Esta versión se modificó en la reunión de la ponencia constituida en el seno de la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados a partir de una enmienda transaccional a las enmiendas 190 del Grupo Parlamentario Mixto (Sra. Oramas González-Moro y Sr. Quevedo Iturbe), y 375 y 376 del Grupo Parlamentario Popular, en los artículos 165 y 166; y, ya como artículo 167, el Pleno del Congreso de los Diputados aprobó el texto actual (BOCG. Congreso de los Diputados, serie B, núm. 10-9, de 19/09/2018). Finalmente, el Pleno del Senado, en su sesión número 46, celebrada el día 24 de octubre de 2018, aprobó la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía

de Canarias, sin introducir variaciones en el texto remitido por el Congreso de los Diputados.

Comparando ambos textos, el del original del artículo 166 y el del artículo 167 actual, se elimina, en primer lugar, la necesidad de que los proyectos gubernamentales se sometan a la Comisión Bilateral. Además, se elimina la previa obligación de que cualquier iniciativa legislativa ante las Cortes Generales necesite de un informe favorable del Parlamento de Canarias, aunque se mantiene, en el caso de que sea desfavorable, la obligación de negociar un posible acuerdo, en este caso por la Comisión Bilateral de Cooperación y no por la comisión mixta antes referida, y de que continúe el procedimiento correspondiente si, transcurridos dos meses desde el acuerdo de iniciación, no se hubiese alcanzado acuerdo. Por fin, se incorpora una nueva letra d), que luego será analizada.

En cuanto a los debates publicados en el Diario de Sesiones, no encontramos ninguna referencia de utilidad, más allá de una escasa parte de la intervención del presidente del Parlamento de Canarias durante el debate de totalidad, en la que dijo:

Señorías, desde el siglo XV, con la incorporación de Canarias a la Corona de Castilla, Canarias cuenta con un régimen económico y fiscal diferenciado. Reconocido por la Constitución en su disposición adicional tercera, la doctrina del Tribunal Constitucional lo ha interpretado solo como una garantía de procedimiento. Hasta tanto se actualice el texto constitucional, en el estatuto debemos garantizar que el proceso de reforma y actualización del REF tenga las garantías institucionales suficientes mediante acuerdo con el Estado. (página 7, DS. Congreso de los Diputados, Pleno y Dip. Perm., núm. 20, de 13/12/2016).

No se puede concluir con seguridad lo que el presidente pretendía decir con estas palabras, pero, teniendo en cuenta la redacción original del texto del artículo, parece ser que existía una cierta intención de dar un nuevo sentido a la interpretación de la disposición adicional tercera de la Constitución, considerando como limitativa la realizada por el Tribunal Constitucional. Mientras no se actualice la Constitución, dice el presidente del Parlamento de Canarias, se debe garantizar que el proceso de modificación del Régimen Económico Fiscal (REF) se realice mediante «acuerdo con el Estado», lo que

lleva a pensar que la reforma pretendida necesitaba de la reforma de la Constitución, pues en la misma no está prevista que la configuración del REF de Canarias responda a este tipo de fórmula bilateral, paccionada, al modo de los denominados regímenes forales históricos. Es decir, parece que, bajo esta nueva redacción del Estatuto, se pretende asimilar la disposición adicional tercera de la Constitución a la primera, como si se estuviera alumbrando una nueva etapa en la configuración de este régimen que muta la mencionada disposición adicional tercera.

En el preámbulo de la Ley Orgánica 1/2018, que coincide con la exposición de motivos de la proposición de ley presentada por el Parlamento canario (BOCG. Congreso de los Diputados, serie B, núm. 10-1, de 09/09/2016), se explican las razones de la nueva regulación: «La relevancia política del régimen económico y fiscal, avalado por la Constitución, reforzando su garantía institucional y el establecimiento de mecanismos de coordinación en la modificación». En el preámbulo, como se ve, no se contiene tampoco ninguna referencia expresa que nos aclare la interpretación del artículo 167 del Estatuto, pero la idea que pretende explicar el cambio es la de los mecanismos de coordinación, en el marco, añadimos nosotros, del principio de solidaridad previsto en la Constitución.

Tratando de averiguar el sentido de lo que, quizá, se pretendió con la aprobación de este nuevo artículo, son de gran utilidad las conclusiones que hizo la representación del Parlamento de Canarias en el recurso de inconstitucionalidad que fue presentado en su día contra la Ley 11/2021, según se ha señalado en los antecedentes, que podemos resumir de la siguiente forma:

- 1) La nueva regulación establece un procedimiento basado en el principio general de colaboración y el deber de lealtad institucional para los supuestos en que el informe fuera desfavorable.
- 2) De acuerdo con el apartado 2 del artículo 167 del Estatuto, en el supuesto de que el informe sobre la modificación normativa del REF fuera desfavorable (para lo cual se exige mayoría de 2/3 partes del Parlamento) es la Comisión Bilateral Administración del Estado-Administración de la

- comunidad autónoma la llamada a resolver las discrepancias iniciando negociaciones.
- 3) Solo transcurridos dos meses desde el acuerdo de iniciación pueden las Cortes Generales, o en su caso el Gobierno, continuar el procedimiento, determinando su suspensión. Se deriva una suspensión cautelar y temporal de la tramitación del procedimiento de modificación normativa del régimen económico y fiscal de Canarias que, aunque no está expresamente prevista, resulta imprescindible para no vaciar de contenido la garantía procedimental prevista en la Constitución, ya que de no suspenderse se impediría someter la discrepancia al órgano llamado a dirimirla.
 - 4) El Estatuto refuerza el carácter previo del informe preceptivo al referirse a la modificación de la propuesta de texto normativo como una alternativa resolutoria de la discrepancia en las negociaciones.
 - 5) La Comisión Bilateral puede tomar como acuerdo instar la modificación de la propuesta de texto normativo y, al no participar el legislativo en la comisión, se establece como especificidad la letra c) y d) del artículo 167.2. Se hizo, a su vez, referencia a que no se trata, sin embargo, de un informe vinculante, aunque no se aclara la interpretación sobre la letra d) del artículo 167.2.

Pasando ya a exponer nuestro juicio sobre la interpretación del artículo 167, conforme a la Constitución y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la disposición adicional tercera del texto constitucional, debemos empezar señalando que la posibilidad de que un estatuto de autonomía establezca la participación de una comunidad en el procedimiento legislativo por el que se tramitan las leyes ante las Cortes Generales, no es una habilitación absoluta para que en su contenido se pueda desconocer las exigencias constitucionales y el instrumento normativo previsto para regular el procedimiento indicado.

Los estatutos de autonomía son las normas institucionales básicas de las comunidades autónomas y tienen un ámbito material concreto, delimitado en el apartado segundo del artículo 147 de la

Constitución y por la jurisprudencia de este Tribunal, y un ámbito territorial también concreto. Su eficacia no puede extenderse ni afectar al procedimiento para aprobar las normas estatales más que a lo que se refiera a su ámbito material y territorial y en el marco del principio de solidaridad que informa a nuestro sistema constitucional. En este sentido, es posible, y así se ha llevado a cabo, que los estatutos de autonomía puedan exigir, respecto de una materia concreta relativa a su territorio, un informe por parte de la comunidad afectada, como ocurre con el previsto en el artículo 72.3 del Estatuto de Autonomía de Aragón. Este informe se encuentra dentro de la lógica constitucional, pues permite la colaboración y cooperación entre el Estado y las comunidades autónomas, y no necesita de preceptos constitucionales concretos que lo establezca (sobre la posible colaboración sin habilitación constitucional o normativa concreta, se pueden ver las SSTC 18/1982, 64/1982 o 76/1983, entre otras). En este mismo sentido se ha pronunciado este Tribunal, en el FJ. 5 de la STC 155/2017:

Un instrumento de cooperación mediante el cual la Comunidad Autónoma es llamada a intervenir en el curso de un procedimiento estatal a fin de hacer valer sus competencias e intereses, de principio afectados por el ejercicio de una competencia que corresponde, con todo, exclusivamente al Estado.

No se trata de una especialidad procedimental por razón de la materia, sino de un instrumento de colaboración entre el Estado y las comunidades autónomas que, como garantía procedimental, tiene que ser cumplido, pero que no introduce ninguna especialidad en los habituales trámites parlamentarios ni supone posibilidad alguna de condicionarlo o suspenderlo. Que con este informe se pueda influir en la decisión estatal de mayor rango, no puede interpretarse más que como una posibilidad de que la comunidad se pronuncie sobre ella, pero no entendiéndolo que la comunidad pueda determinar su contenido o suspender, en forma de especialidad procedimental, el procedimiento legislativo estatal. Son las dos Cámaras de las Cortes Generales, que ejercen la potestad legislativa del Estado, las únicas llamadas a participar en la aprobación de las leyes formales, y son sus miembros y los grupos parlamentarios los únicos llamados a presentar enmiendas en el curso legislativo. No es posible reconocer a las co-

municipalidades autónomas, por tanto, una intervención por la que puedan determinar o paralizar, en forma de veto de carácter suspensivo, el procedimiento legislativo, ya que, si así fuera, se estaría sometiendo la plena capacidad legislativa del Estado y el ordenamiento estatal, y con ello la concreción más típica de la soberanía, a una condición de carácter autonómico, desfigurando la organización territorial del Estado.

El Tribunal hace una interpretación parecida en su STC 155/2017:

Si, en efecto, el parecer autonómico hubiera sido oportuna y regularmente recabado y si la Comunidad Autónoma, en hipótesis, hubiera omitido la manifestación de su criterio en el plazo al efecto fijado, no por ello la prosecución del trámite legislativo sin ese informe determinaría que la ley finalmente aprobada hubiera nacido viciada, siendo inasumible la conclusión contraria, que supondría tanto como conferir a la Comunidad Autónoma un poder de veto ex silentio frente al ejercicio de la potestad legislativa del Estado sobre ámbitos de su exclusiva competencia». Esta competencia, en el caso relativo al régimen económico y fiscal de Canarias, corresponde al Estado, «en virtud de los títulos competenciales contenidos en los arts. 133.1, 149.1.10, 13 y 14 CE, preceptos que atribuyen al Estado las competencias sobre las materias a las que alude el art. 46.1 EACan (aduanas, comercio exterior y régimen fiscal) (STC 16/2003).

Por otro lado, el ámbito material sobre el que puede recaer la regulación de los estatutos de autonomía no se encuentra integrado por el procedimiento legislativo. Este último solamente puede ser regulado por los Reglamentos de las Cámaras, que tienen rango de ley, y la relación entre estas normas y el resto de las leyes es de competencia (STC 119/1990, de 21 de junio). Si un estatuto modifica o altera el procedimiento legislativo, en cualquier forma que no se encuentre en el marco del principio de solidaridad, la decisión no puede ser otra que la de su inconstitucionalidad y nulidad.

Se podría argumentar al respecto, como de hecho se hizo por la representación del Parlamento de Canarias en el indicado recurso de inconstitucionalidad, que las Cortes Generales están vinculadas necesariamente por una norma aprobada por ellas (no olvidemos que los estatutos de autonomía son aprobados por ley orgánica) (como

vino a indicarse en la STC 13/2015). Este argumento, sin embargo, no podemos entenderlo sin el anterior marco institucional, competencial y normativo que se deriva de la Constitución.

En términos parecidos a la doctrina administrativa del principio de inderogabilidad singular de los Reglamentos, se entiende que las Cortes están sujetas a sus leyes, pero para ello es importante antes identificar la norma que resulte de aplicación al haber sido dictada por el órgano competente. Aunque las Cortes Generales están vinculadas por sus leyes (art. 9.1 de la CE), ya que la soberanía nacional reside en el pueblo español y no corresponde al Parlamento, al aprobar los estatutos de autonomía están actuando por medio de la potestad legislativa en un ámbito distinto del previsto en la Constitución para regular el procedimiento legislativo, por lo que la norma que debe ser aplicada en estos procedimientos, en caso de conflicto, es la prevista en la Constitución para su regulación. El constituyente quiso, en virtud del artículo 72.1 de la Constitución, reservar a una norma específica, como son los reglamentos parlamentarios, la regulación del procedimiento legislativo, por lo que si las Cortes Generales aprueban una norma estatutaria relativa al procedimiento legislativo que sea contraria al contenido de la Constitución y se produce una posible aplicación contradictoria entre la norma estatutaria y las normas previstas en la Constitución para la regulación del procedimiento (los Reglamentos parlamentarios), no se podrá sino aplicar, de acuerdo con el principio de competencia, lo estipulado en los Reglamentos de las Cámaras.

En definitiva, la posible actuación de la Cámara en su condición de órgano que aprueba, en virtud de su autonomía, sus propios Reglamentos para regular su procedimiento legislativo, debe ser respetada en el ejercicio de la potestad legislativa estatal, y, si no ha tenido lugar este respeto, debe prevalecer la norma suprema de nuestro ordenamiento y el sistema de fuentes establecido por ella.

Teniendo en cuenta lo anterior, podemos hacer las siguientes conclusiones sobre el artículo 167.2 del Estatuto de Autonomía de Canarias:

– En cuanto a la letra a) del apartado segundo del artículo 167, en el caso de que el informe del Parlamento de Canarias fuera desfavorable entendemos que no hay ningún obstáculo para que la

Comisión Bilateral entre la Administración General del Estado y la de la Comunidad Autónoma de Canarias se reúna para llegar un acuerdo acerca de la discrepancia. Ahora bien, no podemos dejar de señalar que se trata de un instrumento de colaboración que, si bien es adecuado para el caso de un proyecto de ley elaborado por el Gobierno, no lo es para el caso de una proposición de ley o de una enmienda que pretenda la modificación del REF. Las Administraciones estarían decidiendo, en estos casos, sobre un asunto de carácter legislativo en todas sus dimensiones, desconociendo la iniciativa de las Cámaras (art. 87.1 de la CE) y el derecho de enmienda de los diputados y senadores (art. 23.2 de la CE).

– En cuanto a la letra c) del artículo 167.2, dejando para después la letra b), ya que está conectada con la letra d), reunida la Comisión Bilateral, sin embargo, en ningún caso podemos entender, por las razones ya indicadas, que un órgano legislativo (Parlamento de Canarias) inicialmente, al emitir el informe desfavorable, y menos un órgano administrativo de colaboración (Comisión Bilateral), después, puedan tener un veto de carácter suspensivo que afecte al procedimiento legislativo de las leyes del Estado (lo que haría del informe del Parlamento un informe vinculante en forma obstativa y temporal).

La referencia de la letra c) del apartado 2 del artículo 167 relativa a «continuará el procedimiento» en caso de que, en dos meses desde el acuerdo de iniciación de negociaciones, no se hubiera alcanzado el acuerdo, no puede considerarse más que como un medio para suspender el procedimiento legislativo, en contra de la intención de la disposición adicional tercera de la Constitución, que en su origen, como hemos visto, nunca tuvo por objeto habilitar a la Comunidad Autónoma de Canarias para poder suspender el procedimiento parlamentario, siendo Esta una consecuencia introducida *ex novo* por el Estatuto de Autonomía de Canarias.

La intención expresada por el Presidente del Parlamento de Canarias, aunque no demasiada clara, unida a la versión original del artículo y, sobre todo, a las conclusiones de la representación del Parlamento de Canarias, nos llevan a entender que el propósito de la modificación era establecer un medio de colaboración que pudiera determinar la paralización del procedimiento legislativo nacional hasta que se llegara a un acuerdo o por lo menos se intentara llegar

a un acuerdo. No encontramos, por ello, ningún resquicio para hacer una interpretación conforme que pudiera facilitar la aplicación de esta letra c) del artículo 167.2. La disposición es muy clara: el procedimiento solo puede continuar si han transcurrido dos meses desde el acuerdo de iniciación y no se ha alcanzado un acuerdo sobre la propuesta del texto normativo.

Al establecerse en un estatuto de autonomía la suspensión del procedimiento legislativo, sin que esta posibilidad esté habilitada en la Constitución, y menos para este tipo de normas, se está invadiendo el ámbito material reservado a los Reglamentos de la Cámaras para regular los procedimientos legislativos, que no contemplan la suspensión del procedimiento legislativo para el supuesto de que se emitiera un informe desfavorable, que, por otro lado, tampoco sería posible contemplarla, ya que iría en contra de la disposición adicional tercera de la Constitución.

De acuerdo con ello, y teniendo en cuenta que la letra c) del artículo 167.2 del Estatuto de Autonomía de Canarias no fue impugnada ante el Tribunal Constitucional y que se trata de una norma vigente, la solución de esta antinomia (en el caso de que se emita un informe desfavorable, se suspende el procedimiento o el procedimiento continúa) no puede ser otra que la inaplicación de esta disposición, en virtud del principio de supremacía constitucional y de competencia, continuándose el procedimiento legislativo en las Cortes Generales aún en el caso de que se emita un informe desfavorable y comiencen las negociaciones de la Comisión Bilateral de Cooperación señalada.

En línea con lo que hemos dicho antes, en este caso no sería ni siquiera necesario entrar en la polémica doctrinal sobre la posibilidad de inaplicar una norma (a partir de lo que en Derecho administrativo se conoce por principio de inderogabilidad singular), ya que la alternativa entre una y otra norma se resuelve por el principio de competencia. Se trata, a su vez, de una interpretación coherente con el sentido de la disposición adicional tercera de la Constitución, que no concibe la posibilidad de suspender el procedimiento legislativo, y con el artículo 66.2 de la Constitución, que atribuye la potestad legislativa a las Cortes Generales, sin ningún condicionamiento.

– En cuanto a lo establecido en la letra d) del apartado segundo del artículo 167, la primera parte relativa a la continuación

de la tramitación incluyendo las modificaciones y propuestas, en su caso, tampoco podemos considerarla conforme a la Constitución, por lo que ello supone de imposición de un contenido a una iniciativa legislativa de las Cortes Generales, en contradicción con el artículo 66.2 y la disposición adicional tercera de la Constitución, que, como sabemos, no está pensada en ningún caso para establecer un informe vinculante, ni tampoco para ser una vía indirecta de presentación de una suerte de enmiendas por parte de Canarias, en absoluto previsto en los Reglamentos de las Cámaras. Además de todo ello, el acuerdo procedería de un órgano administrativo que determinaría la labor legislativa de las Cortes Generales, en contradicción con el principio de separación de poderes.

Es cierto que en la letra b) se refiere a la posibilidad de «instar», en su caso, la modificación de la propuesta del texto normativo, lo que no genera ningún problema, al estar dentro de espíritu de colaboración amparado por la Constitución, pero la letra d) no da lugar a equivocación, ya que exige que las modificaciones y propuestas se incluyan en el proyecto o proposición; y, además, el plazo suspensivo de la letra c) carecería de sentido si no estuviera pensado para llegar a un acuerdo que resolviera la discrepancia y en consecuencia que vinculara su contenido.

La redacción del apartado segundo del artículo 167 del Estatuto tiene notorias semejanzas con el previsto en el artículo 33.2 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, tras la reforma operada por la Ley Orgánica 1/2000, de 7 de enero. El objetivo de esta modificación, de acuerdo con su exposición de motivos, dentro del marco de lealtad institucional, es

permitir legalmente que los acuerdos adoptados en dichas Comisiones Bilaterales de Cooperación, en orden a evitar la interposición de un recurso de inconstitucionalidad, se comuniquen al Tribunal Constitucional, con el fin de ampliar el plazo del recurso de inconstitucionalidad, a efectos de que se abra un período mayor, de manera que pueda producirse un acuerdo, que evite el posible recurso.

Aunque estamos ante escenarios distintos, lo cierto es que se da una clara semejanza, por lo que si el objetivo de esta reforma es

evitar que se interponga el recurso mediante un acuerdo, lo razonable es entender que el fin del artículo 167.2 es que, con el acuerdo de la Comisión Bilateral, se evite la discrepancia con los efectos vinculantes que eso supone.

La solución para este tipo de antinomia total-total, en expresión clásica de Ross, es decir que ninguna de las normas puede ser aplicada en ninguna circunstancia sin entrar en conflicto con las otras (el informe es o no es vinculante), entre de la letra c) (en cuanto a la parte que señala: «incluyendo las modificaciones y propuestas, en su caso,») y la disposición adicional tercera de la Constitución (que con claridad recoge un informe preceptivo, pero no vinculante), al no haberse declarado inconstitucional y nula por el Tribunal Constitucional, tiene que ser la inaplicación de dicha letra c), en virtud del principio de supremacía constitucional, y la continuación de la tramitación del proyecto o proposición de ley sin vinculación alguna por las modificaciones o propuestas acordadas por la Comisión Bilateral de Cooperación.

En definitiva, y como recapitulación de todo lo dicho, desde nuestro punto de vista, lo que se observa es que el Estatuto ha mutado la naturaleza de la participación de la Comunidad Autónoma de Canarias. Antes, esta participaba mediante la emisión de un informe sobre la iniciativa legislativa y siempre había quedado claro que este era preceptivo pero no vinculante. Ahora, no solo informa sino que, en caso de informe desfavorable, también 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 artículo 66.2 de la Constitución, que atribuye sólo a las Cortes Generales –no en coparticipación con las comunidades autónomas- el ejercicio de la potestad legislativa y, en conexión con este precepto, se vulneraría también el derecho fundamental de los parlamentarios al ejercicio de su cargo parlamentario ex artículo 23.1. A lo que se une la vulneración del artículo 72.1 por no respetarse la reserva a favor de los Reglamentos de las cámaras de la regulación de la materia que afecta al procedimiento legislativo, así como al artículo 147.2 respecto al contenido que han de tener los estatutos de autonomía, dentro del

cual no se incluye la regulación de aspectos que puedan incidir en el procedimiento legislativo de las Cortes Generales.

Consideramos que la interpretación correcta de la disposición adicional tercera de la Constitución solamente exige solicitar un informe previo a la Comunidad Autónoma de Canarias, en el caso de modificar su régimen económico y fiscal, en términos tales que hicieran de todo punto posible o eficaz la intervención autonómica. No consideramos que la regulación constitucional pueda amparar que pueda llevarse a cabo la suspensión del procedimiento legislativo ni que el acuerdo de la Comisión Bilateral pueda determinar el contenido de la norma a aprobar por la Cámara, sin perjuicio de la posible utilidad que pueda tener la convocatoria de una comisión bilateral para tratar de llegar a un acuerdo que resuelva la discrepancia manifestada, aunque mantenemos la reserva indicada respecto de las iniciativas legislativas que tengan su origen en alguna de las Cámaras y de las enmiendas.

Desafortunadamente, el Tribunal Constitucional, en la primera ocasión que ha tenido que resolver un recurso de inconstitucionalidad sobre la aplicación a un caso de esta nueva redacción (STC 29/2022, de 24 de febrero), no ha entrado a analizar la constitucionalidad de este precepto, a pesar de que así se suscitó por la representación procesal del Congreso de los Diputados en sus alegaciones, puesto que se declaró, sin entrar al fondo, la pérdida sobrevenida del objeto del recurso, como se ha indicado con anterioridad, por lo que se ha perdido una oportunidad valiosa para resolver las dudas que hemos expuesto.

IV. CONCLUSIÓN

La nueva regulación del artículo 167 pretende no solo que el informe tenga carácter vinculante, lo que no está previsto en la Constitución, sino que, además, el Estatuto, yendo mucho más allá de la disposición adicional tercera de la Constitución, crea una nueva posibilidad de que un órgano mixto Gobierno-Comunidad, ajeno a las Cortes Generales y que ni siquiera tiene naturaleza parlamentaria, pueda imponer a estas una suspensión de su procedimiento y enmendar el texto legislativo objeto de informe. Por tanto, estamos a una fórmula que no sólo innova el actual marco del REF canario,

haciéndolo evolucionar hacia un cierto pactismo o bilateralismo, sino que también es absolutamente extraña a nuestro modelo parlamentario que, en lo que se refiere a la elaboración de las leyes estatales, se define por ser nacional, sin admitir coparticipaciones autonómicas, más allá del informe preceptivo no vinculante.

BIBLIOGRAFÍA

- ALMOGUERA CARRERES, J. (2002). «Lecciones de Teoría del Derecho». Madrid: Editorial Reus S.A.
- BALAGUER CALLEJÓN, F. (1990). «Los conflictos normativos entre el Derecho estatal y el Derecho autonómico». *Revista de Las Cortes Generales*, (19), pp. 89-143.
- BASCUÑÁN RODRÍGUEZ, A. (1998). «El principio de la distribución de competencia como criterio de solución de conflictos de normas jurídicas». *Revista Chilena de Derecho*, Número Especial, pp. 33-44.
- COMISIÓN DE ESTUDIO DE LA REVISIÓN DEL RÉGIMEN ECONÓMICO Y FISCAL DE CANARIAS (enlace: <https://www.parcen.es/actividad/dosieres/349/>).
- CLAVIJO HERNÁNDEZ, F. y GÉNOVA GALVÁN, A. (2020). «Artículos 166 y 167. El régimen económico-fiscal de Canarias». En: A. DOMÍNGUEZ VILA, y J. R. RODRÍGUEZ DRINCOURT ÁLVAREZ, (DIR.); S. IGLESIAS MACHADO, y I. EXPÓSITO SUÁREZ, (Coords.): «Comentarios al Estatuto de Autonomía de Canarias», Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, Boletín Oficial del Estado, Parlamento de Canarias, pp. 975-1174.
- DOMÉNECH PASCUAL, G. (2001). «La inaplicación administrativa de reglamentos ilegales y leyes inconstitucionales». *Revista de Administración Pública*, Núm. 155. Mayo-agosto 2001.