

## Suplemento

### TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**11060** *Pleno. Sentencia 164/2014, de 7 de octubre de 2014. Recurso de inconstitucionalidad 1811-2013. Interpuesto por el Parlamento de Canarias respecto de la disposición adicional decimotercera de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2013. Régimen económico y fiscal canario: nulidad del precepto legal que afecta al régimen especial canario y que fue aprobado sin respetar el trámite de audiencia previa a la Comunidad Autónoma previsto en su Estatuto de Autonomía (STC 164/2013).*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho, y don Antonio Narvárez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

#### SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 1811-2013, interpuesto por el Parlamento de Canarias contra la disposición adicional decimotercera de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2013. Ha intervenido el Abogado del Estado y ha sido Ponente el Magistrado don Antonio Narvárez Rodríguez, que expresa el parecer del Tribunal.

#### I. Antecedentes

1. El 26 de marzo de 2013 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal Constitucional un escrito del Letrado-Secretario General del Parlamento de Canarias, en la representación que legalmente ostenta, por el que se plantea recurso de inconstitucionalidad en relación con la disposición adicional decimotercera de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2013 (en adelante, Ley 17/2012).

Considera la demanda vulnerados el art. 46, apartados 3 y 4, del Estatuto de Autonomía de Canarias (EACan) y la disposición adicional tercera de la Constitución, porque entiende que la norma impugnada se aprobó sin el preceptivo informe del Parlamento de Canarias que debería haber antecedido a la aprobación de dicha ley estatal.

La norma regula las subvenciones al transporte marítimo y aéreo de los residentes en Canarias, Baleares, Ceuta y Melilla. En concreto, los apartados segundo y tercero de la disposición se refieren a las bonificaciones aplicables, respectivamente, a los billetes de transporte marítimo y en las tarifas de los servicios regulares de transporte aéreo de pasajeros. Esto supone la introducción de modificaciones en el sistema de subvenciones al transporte incluido en la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del régimen económico y fiscal de Canarias (Ley 19/1994, en adelante). Precisamente la exposición de motivos de esta Ley considera como uno de los elementos fundamentales de dicho régimen las medidas para garantizar el transporte, en tanto que el acceso a dicho servicio debe realizarse en términos de competitividad respecto del resto del territorio nacional.

En concreto, el artículo 6 de la Ley 19/1994 regula las medidas relativas al transporte de personas, de acuerdo al principio que se ha venido denominando de continuidad territorial. Así, el apartado primero del citado artículo 6 de la Ley 19/1994 determina que a los ciudadanos españoles y de los demás Estados miembros de la Unión Europea, que sean residentes en las islas Canarias, se les aplicará en principio una reducción de las tarifas de los servicios regulares del transporte de viajeros en las cuantías allí determinadas. Por su parte, el apartado dos de este mismo artículo 6 autorizó al Gobierno de la nación, oído el Gobierno de Canarias, para que modifique la cuantía de las subvenciones establecidas en el apartado anterior o bien reemplace dicho régimen por otro sistema de compensación.

Pues bien a través de la aprobación de sucesivas leyes estatales de presupuestos o de medidas fiscales, administrativas y del orden social el Estado ha venido modulando las ayudas dispuestas por la Ley 19/1994, pero en tales ocasiones siempre ha recabado el informe del Parlamento autonómico «en la conciencia, por consiguiente, de que tales ayudas forman parte integrante del REF y está, por ello, sometidas al trámite dispuesto en la disposición adicional tercera CE y art. 46.3 EACan». Se cita en la demanda diversos ejemplos de este tipo de normas.

En concreto, considera la demanda que la norma impugnada altera el régimen de subvenciones al transporte de ciudadanos previsto en el artículo 6 de la citada Ley 19/1994, ya que la bonificación podría no aplicarse sobre la tarifa real del servicio, sino sobre otro parámetro, introducido por la norma, la denominada tarifa «bonificable» cuya cuantía no queda predeterminada por la norma legal, lo que a su vez conlleva la eliminación de la garantía prevista para el transporte aéreo en el apartado dos del citado artículo 6 de la Ley 19/1994.

En consecuencia la disposición impugnada de la Ley de presupuestos para 2013 produce una modificación del régimen económico y fiscal de Canarias tanto formal, como sustantiva, que habría requerido informe previo del Parlamento autonómico, y cuya omisión como ha señalado de forma reiterada el Tribunal Constitucional implica la inconstitucionalidad de la norma (se citan en ese sentido las SSTC 35/1984, 16/2003, 137/2003, 108/2004 y 109/2004).

Se describe a continuación en la demanda el régimen económico y fiscal de la Comunidad de Canarias, cuyo núcleo esencial viene definido en la disposición adicional tercera de la Constitución y en el art. 46 EACan. De acuerdo con la jurisprudencia de este Tribunal, que cita la demanda, a pesar de su carácter no vinculante, la omisión del informe del parlamento de Canarias tiene, precisamente por su carácter preceptivo, virtualidad suficiente para provocar la inconstitucionalidad de la ley estatal dictada sin agotar dicho trámite (se cita en ese sentido la STC 35/1984, de 13 marzo, FJ 6).

Por todo lo anterior se solicita de este Tribunal la declaración de inconstitucionalidad de la disposición adicional decimotercera de la Ley 17/2012, de 30 diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2013.

2. Por providencia de 23 de abril de 2013, 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-Secretario General del mismo, contra la disposición adicional decimotercera de la Ley 17/2012, de 30 diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2013. Asimismo, acordó dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme al art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), 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 estimen convenientes. Por último, se acordó publicar la incoación del proceso en el «BOE», lo que tuvo efecto en el número 114, de 13 de mayo de 2013.

3. El 10 de mayo de 2013 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal el escrito del Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, por el que se solicita se le tenga por personado en el proceso y concedida una prórroga por ocho días más en el plazo para formular alegaciones.

4. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal con fecha 17 de mayo de 2013, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó a este Tribunal el acuerdo de la Mesa de la Cámara de personarse en el procedimiento, ofreciendo su colaboración a efectos del art. 88.1 LOTC.

5. El 13 de mayo de 2013 el Pleno del Tribunal acuerda incorporar a las actuaciones el escrito que presenta el Abogado del Estado, teniéndole por personado en el proceso y prorrogándole en ocho días más el plazo para presentar alegaciones, a contar desde el siguiente al de expiración del ordinario.

6. El 5 de junio de 2013 tiene entrada en el Registro General del Tribunal el escrito de alegaciones que presenta el Abogado del Estado, por el que solicita la desestimación íntegra del recurso. Tras describir sucintamente la norma impugnada, comienza por destacar que la disposición impugnada no incide expresamente sobre el régimen de transporte de viajeros entre las islas Canarias y la península, sino que afecta también al transporte de viajeros en relación al archipiélago balear así como a las ciudades de Ceuta y Melilla. Se trata así de una norma que trasciende en su intención reguladora a la situación de las islas Canarias.

En concreto, expone en el escrito que se trata de una regulación sobre el régimen jurídico de los transportes, que no modifica propiamente el régimen especial fiscal de Canarias en el punto concreto que alegan los demandantes, esto es, el artículo 6 de la Ley 19/1994, de 6 de junio, de modificación del régimen económico y fiscal de Canarias. En efecto, no se modifican de forma explícita ni los vigentes porcentajes de bonificación de las tarifas, ni tampoco se alteran las cuantías de las subvenciones, sino que lo único que viene a hacer la norma impugnada es modificar el orden competencial administrativo, atribuyendo la competencia a la Ministra de Fomento para efectuar las adaptaciones del límite cuantitativo que puedan resultar precisas, pero no los porcentajes de bonificación. Por tanto, la nueva regulación contenida en la disposición adicional decimotercera en la Ley de presupuestos que se impugna, es compatible con el apartado dos del artículo 6 de la Ley 19/1994, que autoriza «al Gobierno de la Nación, oído el Gobierno de Canarias, para que modifique la cuantía de las subvenciones establecidas en el apartado anterior o reemplace dicho régimen... de forma que en ningún caso suponga una disminución de la ayuda prestada o deterioro de la calidad del servicio».

En cuanto al argumento de que la citada disposición adicional decimotercera afectaría al bloque de la constitucionalidad, al incidir en la esfera normativa del art. 46 EACan, también debe ser desestimado, ya que no se trata del supuesto previsto allí, que requeriría de informe previo por parte el Parlamento sino que la disposición que se impugna sólo prevé que la autoridad estatal competente en materia de transportes pueda, dentro del marco establecido en la propia Ley 19/1994, determinar uno de los elementos del régimen jurídico de esa clase de subvenciones, como es el límite máximo de las cuantías.

7. Por providencia de 7 de octubre de 2014, se señaló para esta misma fecha la deliberación y votación de la presente Sentencia.

## II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de inconstitucionalidad se interpone por el Parlamento de Canarias contra la disposición adicional decimotercera de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2013 (en adelante, Ley 17/2012).

De esta disposición, titulada «subvenciones al transporte marítimo y aéreo para residentes en Canarias, Baleares, Ceuta y Melilla», se controvierten los apartados dos y tres, que tienen el siguiente tenor:

«Dos. El porcentaje de bonificación aplicable en los billetes de transporte marítimo, con vigencia indefinida, para los trayectos directos, ya sean de ida o de ida y vuelta, entre las Comunidades Autónomas de Canarias y las Illes Balears y las Ciudades de Ceuta y Melilla, respectivamente, y el resto del territorio nacional

será del 50 por ciento de la tarifa bonificable y en los viajes interinsulares será del 25 por ciento de dicha cuantía. La Ministra de Fomento podrá fijar mediante Orden Ministerial las cuantías máximas bonificables por cada trayecto. La parte de la tarifa que supere dichas cuantías máximas no será objeto de bonificación. Cuando la tarifa sea inferior a la cuantía máxima bonificable para el cálculo de la bonificación se aplicará a dicha tarifa la bonificación correspondiente.

Tres. El porcentaje de bonificación en las tarifas de los servicios regulares de transporte aéreo de pasajeros, entre las Comunidades Autónomas de Canarias e Illes Balears y las Ciudades de Ceuta y Melilla, respectivamente, y el resto del territorio nacional, así como en los viajes interinsulares será, con vigencia indefinida, del 50 por ciento de la tarifa bonificable por cada trayecto directo de ida o de ida y vuelta.

A estos efectos, se considera trayecto directo de ida aquél que se realiza desde el aeropuerto o helipuerto del punto de origen en los archipiélagos, Ceuta o Melilla, al de destino final, distinto del anterior, en el territorio nacional y viceversa, sin escalas intermedias o con escalas, siempre que estas no superen las 12 horas de duración, salvo aquéllas que vinieran impuestas por las necesidades técnicas del servicio o por razones de fuerza mayor.

La Ministra de Fomento podrá fijar mediante Orden Ministerial cuantías máximas bonificables para el transporte aéreo distinguiendo entre los diferentes mercados afectados.

La parte de la tarifa que supere dichas cuantías máximas no será objeto de bonificación. Cuando la tarifa sea inferior a la cuantía máxima bonificable para el cálculo de la bonificación se aplicará a dicha tarifa la bonificación del 50 por ciento.»

La demanda considera que se altera el régimen de subvenciones al transporte de personas contenido en el art. 6 de la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del régimen económico y fiscal de Canarias. En concreto, se alega que la disposición impugnada posibilita la reducción de la cuantía a subvencionar, frente a lo establecido en el citado art. 6, apartado 2, de la Ley 19/1994 que establece que en ningún caso se podrá disminuir la citada ayuda prestada. Se alteraría así régimen previsto en el citado art. 6 al permitir que la bonificación pueda no aplicarse sobre la tarifa real del servicio, sino sobre otro parámetro, denominado «tarifa bonificable» cuya cuantía no se establece en la norma legal, lo que equivale a eliminar la citada garantía del apartado 2.

El Abogado del Estado opone a lo anterior que la norma no modifica expresamente el régimen económico y fiscal de Canarias en el sentido alegado, ya que el art. 6 de la Ley 19/1994, no se ve afectado por ésta. Añade que tampoco hay ninguna modificación implícita pues no se alteran ni los porcentajes de bonificación de las tarifas, ni las cuantías de las subvenciones, sino que la norma se limita a modificar el orden competencial administrativo, atribuyendo la competencia a la Ministra de Fomento para efectuar las adaptaciones del límite cuantitativo que puedan resultar precisas, pero no los porcentajes de bonificación.

2. Para resolver esta controversia debemos en primer lugar determinar si la norma impugnada modifica o afecta al régimen especial canario en los términos que interesa la demanda y, de ser así, si dicha afectación habría requerido cumplimentar el trámite de informe o de audiencia a los que hace referencia el art. 46.3 y 4 del Estatuto de Autonomía de Canarias (EACan), respectivamente, en desarrollo de la garantía procedimental a que se refiere la disposición adicional tercera de la Constitución española.

Para ello, debemos partir de la doctrina consolidada de este Tribunal (ya desde la 35/1984, de 13 de marzo) en relación con las principales características del régimen económico-fiscal canario, y el alcance y efectos de la citada garantía procedimental, sintetizada en la reciente STC 164/2013, de 26 de septiembre.

a) El régimen económico y fiscal canario está sujeto a la garantía procedimental de carácter formal contenida en la citada disposición adicional tercera de la Constitución, a cuyo tenor «la modificación del régimen económico y fiscal del archipiélago canario

requerirá informe previo de la Comunidad Autónoma o, en su caso, del órgano provisional autonómico». Esta garantía se desarrolla y concreta en el art. 46.3 EACan, que establece que «[e]l 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». Por su parte, el art. 46.4 EACan establece que «[e]l Parlamento Canario deberá ser oído en los proyectos de legislación financiera y tributaria que afecten al régimen económico-fiscal de Canarias».

Se otorga así un «plus de participación» a esta Comunidad Autónoma cuando se afecte o modifique su régimen económico y fiscal (SSTC 16/2003, de 30 de enero, FFJJ 5 a 7; y 62/2003, de 27 de marzo, FJ 4), lo que en ningún caso determina una excepción al régimen constitucional, ya que también hemos insistido en que no caben en éste «compartimentos estancos, al margen del ordenamiento jurídico general» (STC 101/2013, de 23 de abril, FJ 11, con cita, entre otras, de las SSTC 13/2007, de 18 de enero, FJ 9, y 208/2012, de 14 de noviembre, FJ 5).

b) La citada garantía procedimental resulta exigible siempre y en todos los casos en los que una norma estatal suponga una modificación de los elementos que integran el régimen económico-fiscal de Canarias. Basta para ello que se modifiquen algunos de los elementos que integran dicho régimen [STC 164/2013, FJ 4 b), con cita de las SSTC 35/1984, de 13 de marzo FJ 4 (sobre una norma que deroga la exacción sobre el precio de las gasolinas de automoción en las islas Canarias, Ceuta y Melilla); y 137/2003, de 3 de julio, FJ 9 (reducción del tipo de gravamen del impuesto sobre medios de transporte)].

Se trata de una garantía meramente formal porque hemos reiterado que el informe exigido en la Constitución y la norma estatutaria, si bien es preceptivo, no es vinculante, de forma que no impide en ningún caso la modificación del régimen especial canario (STC 109/2004, de 30 de junio, FJ 7). Ahora bien, en aquellos casos en que resultara preceptivo, su ausencia determina la inconstitucionalidad de la norma pertinente (SSTC 35/1984, de 13 de marzo, FJ 7; y 137/2003, FFJJ 9 y 10, con cita de otras). Esta misma consecuencia de inconstitucionalidad tiene la omisión de la «audiencia» a que se refiere el art. 46.4 EACan, que establece que «el Parlamento Canario deberá ser oído en los proyectos de legislación financiera y tributaria que afecten al régimen económico-fiscal de Canarias» [por todas, con cita de anteriores: SSTC 137/2003, de 3 de julio, FJ 9; y 164/2014, FJ 4 d)]. En fin, es claro que «toda afectación o modificación del régimen, desarrollado en las citadas Leyes 20/1991 y 19/1994, requieren para su aprobación bien de audiencia, bien que se solicite informe previo del Parlamento canario, informe y audiencia previa que no resultan vinculantes pero sí son preceptivos, de manera que la ausencia de su solicitud determina la inconstitucionalidad de la norma que modifique o afecte al régimen económico y fiscal canario» [STC 164/2013, FJ 4 e)].

c) En cuanto al contenido del régimen económico y fiscal canario, hemos reiterado que éste tiene un núcleo central formado por la imposición indirecta y el establecimiento de determinados beneficios fiscales, lo que conforma un régimen económico complejo, en permanente evolución y que está además compuesto por medidas de distinta naturaleza, «que han ido adaptándose a las necesidades de cada momento, con el claro objetivo de impulsar el desarrollo económico y social del archipiélago» [STC 62/2003, de 27 de marzo FJ 4; en el mismo sentido, SSTC 137/2003, de 3 de julio, FJ 8; 108/2004, de 30 de junio, FJ 9; 100/2012, de 8 de mayo, FJ 3; y 164/2013, de 26 de septiembre, FJ 3 a), con cita de muchas otras].

Común denominador a las medidas que integran el régimen económico-fiscal canario es que tienen naturaleza económica y un alcance «esencialmente finalista», de manera que «se integra por un conjunto de elementos –no exclusivamente fiscales– de carácter rigurosamente instrumental, en cuanto que son puros medios para conseguir un fin –art. 138.1 CE–, concretamente, la realización efectiva del principio de solidaridad atendiendo precisamente al hecho insular», lo que es compatible con el carácter evolutivo de dicho régimen [STC 16/2003, de 30 de enero, FJ 5 a)]. Este régimen tiene así un contenido heterogéneo, de forma que se integra tanto por medidas referidas a los ingresos



(sistema tributario), como relativas al gasto (subvenciones, entre otras), teniendo todas ellas como finalidad última la de «compensar la lejanía de esta Comunidad Autónoma, el carácter insular y su particular geografía» [STC 167/2013, FJ 4 e)]. El régimen económico y fiscal tiene, adicionalmente, un marcado carácter evolutivo, que se refleja, entre otros aspectos, en 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.

El contenido del citado régimen, definido en los apartados 1 y 2 del art. 46 EACan, se establece en la actualidad en las leyes estatales: la Ley 20/1991, de 7 junio, de modificación de los aspectos fiscales del régimen económico y fiscal de Canarias; y la Ley 19/1994, del 6 julio, de modificación del régimen económico y fiscal de Canarias, que recogen tanto las medidas tributarias específicas, como las diferentes medidas de fomento de la economía de la Comunidad Autónoma, de contenido heterogéneo.

d) En concreto las subvenciones al transporte de viajeros entre las islas Canarias y la península se regulan en el art. 6 de la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del régimen económico y fiscal de Canarias. Este tipo de subvenciones tiene su origen remoto, como expusimos en la STC 67/2005, de 17 de mayo, FJ 2, en el Decreto-ley 22/1962, de 14 de junio, sobre subvenciones a líneas de Canarias, Ifni y Sahara español, que entonces establecía un límite del 33 por 100 del precio de los pasajes de los correspondientes trayectos. La justificación de esta subvención, que sufragaba el Estado, radicaba ya entonces, según la exposición de motivos en el encarecimiento del servicio, así como en la «necesidad de facilitar el intercambio y la relación con dichas provincias especialmente en el transporte de los españoles que tengan relación forzosa con ellas».

Las regulaciones posteriores de las subvenciones al transporte, marítimo y aéreo, a partir de la aprobación de la Constitución española, se referían igualmente al objetivo de mantener o facilitar la conexión entre las distintas partes del territorio español, integrándose posteriormente en la citada Ley 19/1994, en cuya exposición de motivos se hace referencia a la necesidad de «compensar problemas de discontinuidad territorial», lo que si bien es común a todos los territorios insulares (islas Baleares), o extra peninsulares (caso de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla), en el caso de la Comunidad Autónoma de Canarias cobra particular relevancia, dada su mayor lejanía, a lo que hay que añadir su propia condición geográfica de archipiélago. Precisamente la distancia geográfica existente entre esta Comunidad Autónoma y la península es lo que en la actualidad permite la inserción de esta Comunidad Autónoma en el régimen de «región ultraperiférica de la Unión Europea».

En fin, todas las regulaciones específicas del régimen de subvenciones al transporte entre la península ibérica y la Comunidad Autónoma han hecho referencia tanto al régimen especial de Canarias como a la finalidad de las subvenciones, que como se señalaba en la exposición de motivos del Real Decreto 254/1997, de 21 de febrero, sobre subvenciones al transporte aéreo para residentes en Canarias, radica en «facilitar el acceso de los residentes en Canarias al resto del territorio nacional, reduciendo los efectos económicos de la separación territorial y el hecho insular». A esta misma conclusión llegamos en la STC 67/2005, de 17 de mayo, en la que se enjuiciaba la disposición adicional 43 de la Ley 2/2004, de 27 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2005, que regulaba el régimen de subvenciones con omisión del citado trámite de informe al Parlamento canario. Allí concluimos, por un lado, que resulta decisivo el hecho de que el Estado había cumplimentado el trámite de informe previsto en la disposición adicional tercera CE y en el art. 46 EACan, en todas las leyes de medidas fiscales, administrativas y de orden social en las que ha regulado esta materia; y, por otro lado, que la controversia competencial que estaba en la base del proceso había decaído, no sólo por la pérdida de vigencia de la norma impugnada sino «también en atención al reconocimiento de facto por el Estado de la procedencia del informe cuya falta de solicitud denunció el Parlamento canario» (FJ 4).

En la práctica, las regulaciones del régimen de subvenciones al transporte que han supuesto su modificación han venido siempre precedidas del citado informe. Así sucedió, por ejemplo, con la Ley 2/2012, de 29 de junio, de presupuestos generales del Estado para el año 2012, cuya disposición adicional septuagésima segunda titulada «subvenciones al transporte marítimo y aéreo para residentes en Canarias, Baleares, Ceuta y Melilla», fue objeto del informe del Parlamento de Canarias aprobado el 26 de junio de 2012 («Boletín Oficial del Parlamento de Canarias» número 217, de 29 de junio de 2012), informe que fue negativo sin que ello tuviera ninguna consecuencia, pues no se trata de un informe vinculante.

El régimen de subvenciones al transporte es así una materia que forma parte del régimen económico y fiscal canario, por lo que su modificación requiere, dependiendo del supuesto, bien informe previo del Parlamento canario (art. 46.3 EACan), bien audiencia en los términos del art. 46.4 EACan, teniendo la ausencia de cualquiera de los dos idéntica consecuencia de acuerdo con la doctrina constante de este Tribunal, como también hemos reiterado (por todas, STC 137/2003, FJ 9).

3. A partir de la doctrina anterior, debemos ahora determinar si la norma impugnada afecta o modifica, en los términos alegados por el Parlamento de Canarias, el régimen de subvenciones al transporte, pues de ser así sería de aplicación la garantía procedimental en los términos expuestos.

Considera en concreto la demanda que se alteran los términos en los que está regulada la subvención al transporte en la Ley 19/1994, cuyo art. 6 (titulado «Tráficos regulares de personas»), establece que «[a] los ciudadanos españoles y de los demás Estados miembros de la Unión Europea residentes en las islas Canarias se les aplicará una reducción en las tarifas de los servicios regulares del transporte de viajeros de la siguiente cuantía: a) El 33 por 100 para los trayectos directos entre el archipiélago canario y el resto del territorio nacional. b) El 10 por 100 para los trayectos interinsulares en el archipiélago canario» (apartado 1). Adicionalmente, en el apartado segundo, se establece una autorización al Gobierno de la Nación, una vez oído el Gobierno de Canarias, «para que modifique la cuantía de las subvenciones establecidas en el apartado anterior, o reemplace dicho régimen por otro sistema de compensación en función de la evolución del mercado de servicios de transporte aéreo de forma que en ningún caso suponga una disminución de la ayuda prestada o deterioro en la calidad del servicio.». En concreto, se alega que la norma impugnada incide sobre un aspecto concreto del citado régimen de subvenciones, cual es el método para su cuantificación, ya que mientras el citado art. 6 de la Ley 19/1994 establece que las bonificaciones al transporte se aplicarán sobre «tarifas», la disposición adicional decimotercera que se impugna se refiere a la «tarifa bonificable», cuya cuantía no queda predeterminada por la norma legal, sino que se defiere a una orden ministerial.

Efectivamente, la disposición adicional decimotercera de la Ley 17/2012 regula las subvenciones al transporte en términos divergentes de los contenidos en la citada Ley 19/1994. En primer lugar, porque si bien los porcentajes de bonificación establecidos en la disposición impugnada son superiores a los fijados en el citado art. 6 de la Ley 19/1994 (50 y 25 por 100, frente a 33 y 10 por 100, respectivamente), se establece una diferencia en la base sobre la que se aplican los citados porcentajes, que no será ya la «tarifa», como dispone la Ley 19/1994, sino la «tarifa bonificable», magnitud distinta que supone una alteración sustancial en el cómputo de las subvenciones máxime cuando, en segundo lugar, la norma deslegaliza el establecimiento de la citada base o «tarifa bonificable», al permitir a un órgano ministerial (la Ministra de Fomento) la fijación, mediante orden ministerial, de las cuantías máximas bonificables por cada trayecto, lo que igualmente altera los términos en que está regulada esta subvención en el citado art. 6 de la Ley 19/1994.

En consecuencia, y con independencia de que la disposición impugnada suponga un incremento o una disminución de las citadas subvenciones, lo relevante es que modifica en los términos expuestos el régimen jurídico de las subvenciones al transporte, integrante del régimen económico y fiscal de Canarias, por lo que habría sido preciso el cumplimiento de la garantía procedimental prevista en la disposición adicional tercera CE y en el art. 46

EACan. Nada impide al Estado modificar el régimen jurídico de las subvenciones al transporte, como hemos reiterado, no siendo ni siquiera precisa la aquiescencia de la Comunidad Autónoma de Canarias (a través de su Parlamento), sino meramente su participación, a través de la audiencia o el informe, que no son vinculantes pero sí tienen carácter preceptivo.

A partir de lo anterior declaramos que la disposición adicional decimotercera de la Ley 17/2012 es contraria a la disposición adicional tercera de la Constitución y al art. 46 EACan y, por tanto, inconstitucional y nula.

La anterior declaración debe ser, en todo caso, modulada:

En primer lugar, dado que la norma impugnada se refiere, de forma conjunta, a las subvenciones al transporte «para residentes en Canarias, Baleares, Ceuta y Melilla», la citada declaración de inconstitucionalidad y nulidad debe limitarse a lo que de esta norma se refiere a los residentes en Canarias.

En segundo lugar, es además procedente diferir los efectos de la nulidad, como también hicimos en la STC 164/2013, FJ 7, ante otro caso de incumplimiento de la misma garantía procedimental. Así, debe establecerse una excepción a la nulidad inmediata que, como regla y de acuerdo con el art. 39.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, sigue a un pronunciamiento de inconstitucionalidad, para atender adecuadamente a otros valores con trascendencia constitucional como los derechos de los destinatarios de las subvenciones que se verían directamente perjudicados si la norma fuera declarada nula de forma inmediata. Por tanto, para cohonestar por un lado la exigencia procedimental del informe previo de la Comunidad Autónoma de Canarias, que viene establecida directamente por la Constitución, y, por otro, los intereses de los destinatarios de la norma, que podrían experimentar un perjuicio derivado de vacíos normativos, la nulidad derivada de la declaración de inconstitucionalidad debe quedar diferida por el plazo de un año a partir de la publicación de esta sentencia, periodo de tiempo en el que se deberá proceder a sustituir las normas declaradas nulas una vez observado el procedimiento constitucional del informe previo emitido por el poder legislativo de la Comunidad Autónoma de Canarias.

#### FALLO

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

Ha decidido

Estimar el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Parlamento de Canarias contra la disposición adicional decimotercera de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2013 y declarar su inconstitucionalidad y nulidad con el alcance establecido en el fundamento jurídico 3.

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

Dada en Madrid, a siete de octubre de dos mil catorce.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Adela Asua Batarrita.—Luis Ignacio Ortega Álvarez.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Ricardo Enríquez Sancho.—Antonio Narváez Rodríguez.—Firmado y rubricado.