

COMENTARIO DE JURISPRUDENCIA

EL CESE DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA DURANTE EL MANTENIMIENTO DE LAS INVERSIONES INDIRECTAS EN LA RESERVA DE INVERSIONES EN CANARIAS (COMENTARIOS A LA SENTENCIA DE LA AUDIENCIA NACIONAL, DE 9 DE ABRIL DE 2025 Y LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO, DE 23 DE DICIEMBRE DE 2024)

Francisco Medina Suárez¹

Doctor en derecho

Profesor Ayudante Doctor. Área de Derecho financiero y tributario de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria

SUMARIO

- I. Planteamiento.
 - 1. Inversiones indirectas y cese de actividad en la RIC formuladas en la Sentencia del Tribunal Supremo, de 23-12-2024
 - 2. Inversiones indirectas y cese de actividad en la RIC abordadas en la Sentencia de la Audiencia Nacional, de 9-4-2025
- II. Hechos.
 - 1. Sentencia del Tribunal Supremo, de 23-12-2024
 - 2. Sentencia de la Audiencia Nacional, de 9-4-2025

¹ <https://orcid.org/0009-0007-7161-7840>

- III. Cese de las actividades económicas y mantenimiento de la inversión indirecta del artículo 27.4.D de la Ley 19/1994 en la sentencia del Tribunal Supremo, de 23-12-2024.
1. Caracterización de la Reserva para Inversiones en Canarias (RIC) como un incentivo fiscal de estructura plurifásica
 2. El requisito de realizar una actividad económica en la fase de mantenimiento de la RIC en las inversiones materializadas en deuda pública
 3. Sentido finalista de la RIC y su interpretación
 4. Jurisprudencia fijada por el Tribunal Supremo
- IV. Cese de las actividades económicas y mantenimiento de la inversión indirecta del artículo 27.4.D de la Ley 19/1994 en la sentencia de la Audiencia Nacional, de 9-4-2025.
- V. Conclusiones.

I. PLANTEAMIENTO

El presente estudio aborda novedades importantes emanadas de la jurisprudencia del Tribunal Supremo (TS) y de la Audiencia Nacional (AN) sobre la materialización en inversiones indirectas aplicando la reserva para inversiones en Canarias, el mantenimiento de las mismas durante el plazo legal de cinco años y la obligatoriedad de cumplir o no el requisito de realizar actividades económicas o afectar dichas inversiones indirectas a actividades empresariales durante el referido plazo de mantenimiento de la inversión. Para ello, ambos tribunales realizan una importante labor hermenéutica sistemática del artículo 27 de la Ley 19/1994 de 6 de julio, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias², con especial incidencia en el apartado ocho del mismo, en relación con los sujetos pasivos del IRPF y las particularidades sobre la afección empresarial de dichas inversiones en el IRPF y circunstancias personales que pueden darse en el caso de los empresarios individuales (personas físicas).

² «BOE» núm. 161, de 07 de julio de 1994.

Como mera reseña, conviene recordar que el artículo 27.4.D de la ley 19/1994 contempla las modalidades de inversiones indirectas que pueden realizar tanto los sujetos pasivos del impuesto sobre sociedades (art. 27.1 y 2) como los del IRPF (art. 27.15). La materialización de dichas inversiones debe realizarse en el plazo de tres años, a contar desde la fecha del devengo del impuesto referido al periodo impositivo en que se ha dotado la reserva para inversiones en Canarias y comprende las siguientes clases de inversiones indirectas:

- 1^a. Adquisición de acciones o participaciones en el capital emitidas por sociedades constituidas o que amplíen capital y desarrollen su actividad económica en Canarias (siempre que cumplan los requisitos previstos en el apartado D.1º del artículo 27.4). Los activos adquiridos por las entidades participadas deberán mantenerse afectos a su actividad económica durante el plazo de cinco años. Tales inversiones no podrán ser objeto de aplicación de ningún otro beneficio fiscal.
- 2^a. Suscripción de acciones o participaciones en el capital de entidades de la Zona Especial Canaria por su constitución o ampliación de capital (siempre que cumplan los requisitos previstos en el apartado D.1º del artículo 27.4 y en el capítulo I del título V de la ley 19/1994).
- 3^a. Acciones o participaciones en el capital o patrimonio de sociedades y fondos de capital riesgo (regulados en la Ley 25/2005, de 24 de noviembre, reguladora de las entidades de capital riesgo y sus sociedades gestoras), y en fondos de inversión (regulados en la Ley 35/2003, de 4 de noviembre, de instituciones de inversión colectiva) que se constituyan o amplíen capital (siempre que cumplan los requisitos previstos en el apartado D.3º del artículo 27.4). Las inversiones realizadas por estas entidades no podrán beneficiarse de ningún otro beneficio fiscal.
- 4^a. Suscripción de títulos valores de deuda pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, Corporaciones locales o sus empresas públicas u Organismos autónomos canarios, siempre que dicha deuda tenga por objeto la financiación de inversiones en infraestructura y equipamiento o de mejora

y protección del medio ambiente en Canarias (con la limitación del 50% de las dotaciones realizadas en cada ejercicio).

- 5ª. Adquisición de títulos valores emitidos por organismos públicos que tenga como fin la construcción o explotación de infraestructuras o equipamientos de interés público para las administraciones públicas en Canarias, cuando la financiación obtenida de dicha deuda se destine en su totalidad a aquellas construcciones o explotaciones (con la limitación del 50% de las dotaciones realizadas en cada ejercicio).
- 6ª. Títulos valores emitidos por entidades que realicen la construcción o explotación de infraestructuras o equipamientos de interés público para las administraciones públicas canarias, cuando ya hubieran obtenido la correspondiente concesión administrativa o título administrativo habilitante y dicha financiación se proyecte íntegramente en dicha construcción o explotación (con el límite del 50% de las dotaciones realizadas en cada ejercicio).

Por su parte, el apartado 8 del artículo 27 dispone que las inversiones de las letras A y C, y las realizadas por la sociedad participada previstas en letra D del apartado 4, en que se haya materializado la RIC deben permanecer en funcionamiento de la empresa durante un mínimo de 5 años³, sin que pueda ser objeto de enajenación, arrendamiento o concesión a terceros para su uso.

El último párrafo del apartado 8 dispone que cuando se trate de los valores previstos en el apartado 4.D, éstos deberán permanecer en el patrimonio del contribuyente durante el plazo de cinco años ininterrumpidos sin que aquéllos puedan ser objeto de cesión a terceros (ya sean los derechos de uso o disfrute asociados a aquellos).

Este último inciso, interpretado conjuntamente con el primer párrafo del apartado 8, ha planteado la cuestión sobre la necesaria distinción de requisitos exigibles durante el periodo de mantenimiento de las inversiones, según se trate de inversiones directas o indirectas. El planteamiento de la cuestión nace de una

³ Si la vida útil del activo fuera inferior a dicho periodo, no se entenderá incumplido requisito, cuando se adquiera otro que lo sustituya y cumpla los requisitos previstos en este precepto. Igualmente, para los casos de pérdida del activo.

primera lectura de ambos párrafos que mediante una interpretación literal parece vislumbrar una diferencia de requisitos que deberán cumplirse en función de la modalidad de inversión que se trate.

En particular, se formula la cuestión sobre si, en el caso de las inversiones indirectas, los sujetos pasivos del IRPF deben mantener dichas inversiones afectas a actividades económicas durante el periodo de mantenimiento de la materialización realizada o, en su caso, si no resultaría necesario el cumplimiento de dicho requisito; bien por entenderlo la propia ley o, si pudiera ser aplicada por circunstancias sobrevenidas (como podría ser, por ejemplo, la jubilación forzosa del contribuyente). Y, además, si la obligatoriedad o no de afectación empresarial de las inversiones indirectas afecta a todas o sólo algunas de ellas, como pudiera ser la suscripción de deuda pública canaria.

El TS y la AN han abordado en las sentencias tratadas el análisis de ambos tipos de materialización de la RIC y los condicionantes que deben darse en cada caso durante el periodo de mantenimiento de las mismas. Y, además, en el caso de la Sentencia de la Audiencia Nacional (SAN), se ha aplicado y desarrollado la doctrina fijada previamente en la Sentencia del Tribunal Supremo (STS).

La cuestión planteada y las conclusiones emanadas por parte de ambos tribunales conllevan necesariamente diferenciar y delimitar las distintas fases de la RIC y el cumplimiento de los requisitos en cada una de ellas tanto para las inversiones directas como indirectas previstas en el apartado 4.D del artículo 27.

A continuación, entraremos a exponer las cuestiones concretas que se plantearon en ambas sentencias.

1. Inversiones indirectas y cese de actividad en la RIC formuladas en la Sentencia del Tribunal Supremo, de 23-12-2024⁴.

En el presente caso, el contribuyente formuló recurso de casación entendiendo que presentaba interés casacional objetivo para formar jurisprudencia, a saber, determinar si el contribuyente que pretenda aplicar el incentivo fiscal de la RIC en el IRPF, se le debe exigir la realización de la actividad económica durante la

⁴ STS 6287/2024, de 23-12-2024, recurso de casación n.º 2870/2023, ECLI:ES:TS:2024:6287.

fase de mantenimiento de la inversión en su patrimonio, cuando esa inversión comprenda la adquisición de deuda pública canaria; y, además, el motivo de la imposibilidad de continuar con el ejercicio de la actividad económica motivado por la jubilación del contribuyente

Luego, el objeto del recurso de casación consistió en determinar la interpretación de los requisitos exigidos en la ley 19/1994 para consolidar el beneficio fiscal derivado de la dotación a la RIC. En concreto, se sustancia si se cumple el requisito de mantenimiento en los supuestos de inversión indirecta en los valores señalados en la letra D del apartado 4 del artículo 27, en el que se mantienen las inversiones realizadas por el contribuyente, pese a haber cesado en la realización de actividades económicas. Esto último debemos entenderlo con independencia de las circunstancias que lo motive, es decir tanto si se trata de un cese voluntario, sobrevenido o fortuito. Esta última apreciación parece colegirse en tanto en cuanto el TS prescindió de entrar a analizar la circunstancia de la jubilación forzosa y su posible quebrantamiento del artículo 14 de la Constitución española (CE), alegada por el obligado tributario en su recurso de casación), tras haber solventado la cuestión esencial reseñada.

2. Inversiones indirectas y cese de actividad en la RIC abordadas en la Sentencia de la Audiencia Nacional, de 9-4-2025⁵.

Al igual que el caso enjuiciado por el TS, la AN entró a sustanciar la problemática surgida en la que el contribuyente, tras haber dotado y materializado RIC en inversiones indirectas, durante el periodo de mantenimiento de aquellas, cesó en el ejercicio de su actividad económica por jubilación, antes de que transcurriera el plazo de cinco años. Si bien, cumplió con el plazo legal de cinco años de manera ininterrumpida manteniendo sus inversiones en su patrimonio sin incumplir ninguno de los requisitos ni cesión a terceros.

Sin embargo, este caso presenta una diferencia sustancial con el caso enjuiciado por el TS, a saber, las inversiones indirectas materializadas se ejecutaron en acciones de una sociedad que invirtió en viviendas de protección oficial (VPO) y en energías renovables (ambas inversiones situadas en el archipiélago canario).

⁵ SAN 2412/2025, de 9-4-2025, recurso de casación n.º 952/2021, ECLI:ES:AN:2025:2412.

Con lo cual, el planteamiento que debía abordar la AN (a partir de la jurisprudencia que, previamente, había fijado el TS) era si el elenco de inversiones indirectas quedaba restringido a la suscripción de deuda pública canaria (o en algunos de los valores previstos en el apartado D.4 del art. 27); o si cabía ampliarlo al resto de supuestos de inversiones indirectas en que pudiera ser o no preceptiva la afección de las mismas actividades económicas durante el periodo legal de cinco años de mantenimiento en el patrimonio del contribuyente⁶.

II. HECHOS

A continuación, entramos en la exposición correlativa del *iter* procedural y los hechos y circunstancias de cada caso que dieron lugar a las cuestiones litigiosas sustanciadas en ambas sentencias.

1. Sentencia del Tribunal Supremo, de 23-12-2024.

En fecha 17 de marzo de 2017, la Dependencia Regional de Inspección de Santa Cruz de Tenerife inició actuaciones inspectoras de comprobación del IRPF del año 2013. En fecha 29 mayo 2017, se dictó acta de discrepancia al obligado tributario por las dotaciones a la RIC materializada en deuda pública canaria por haberse incumplido el mantenimiento en funcionamiento de la empresa, dado que en el ejercicio 2013 no realizó actividad económica alguna.

Frente a dicha acta, el contribuyente formuló alegaciones que, en lo que aquí nos ocupa⁷, esbozaba la no exigencia del desarrollo de actividad económica para el

⁶ Además, se plantearon otras cuestiones en la sentencia que no serán objeto de estudio en el trabajo, entre las que cabría señalar dos. La primera, referida a la materialización de la RIC mediante la adquisición de un bien inmueble destinado a ser la sede de la actividad de la empresa. Se estimó correcta la regularización tributaria en tanto en cuanto, aunque el contribuyente materializó de forma anticipada la RIC, con anterioridad al 1 de enero de 2007 para materializarla en suelo y vuelo, el bien entró en funcionamiento, en octubre de 2007, es decir fuera del ámbito de aplicación de la disposición transitoria del Real Decreto 12/2006, de 29 de diciembre. Con lo cual, a partir de entonces, el contribuyente sólo podía materializar la RIC en el vuelo. La segunda cuestión de interés, comprendió la impugnación de la resolución sancionadora y el cumplimiento del presupuesto del principio de culpabilidad que también fue desestimado por el tribunal no sólo por entender que dicha resolución estaba suficientemente motivada (aunque sucinta) sino por las cualidades del contribuyente (notario y economista) intrínsecamente ligadas al flagrante incumplimiento del beneficio fiscal aplicado.

⁷ Por añadidura, resulta interesante señalar los otros dos alegatos expuestos por el obligado tributario. Por un lado, la improcedencia de regularizar una situación que ya había sido comprobada en las primeras actuaciones de comprobación limitada iniciada mediante resolución de la Dependencia Regional de Gestión Tributaria, en fecha 31

supuesto de la materialización de la RIC en deuda pública canaria durante el mantenimiento de dicha inversión. La administración tributaria confirmó la propuesta de liquidación provisional en todos sus extremos frente a la cual el obligado tributario interpuso reclamación económica-administrativa ante el Tribunal Económico-Administrativo Regional de Canarias (TEAR de Canarias).

En fecha 30 de octubre de 2020, el TEAR de Canarias desestimó la reclamación económica-administrativa argumentando que "*los títulos valores, que son los contenidos en la letra D del apartado 4, no cumplen el requisito del mantenimiento porque no "permanecen en funcionamiento en la empresa adquirente durante 5 años como mínimo" al haber cesado en su actividad económica el reclamante desde el día 01-01-13*".

Frente a dicha resolución, el contribuyente interpuso recurso contencioso-administrativo. En fecha 20 octubre 2022, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias (TSJ de Canarias), sede de Santa Cruz de Tenerife dictó sentencia desestimando el recurso interpuesto por el contribuyente frente a la resolución del TEAR de Canarias.

La sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo fundamentó su decisión esencialmente al considerar que la Reserva para Inversiones en Canarias constituye "*un potente incentivo de ahorro fiscal dirigido a promover actividades empresariales generadoras de empleo y de actividad económica*". Configurándose pues el desarrollo de una actividad económica como requisito estructural de dicho incentivo fiscal, el cual no se concibe sin la exigencia o referencia alguna a actividad económica que constituye la razón de ser del beneficio fiscal. Y, en consecuencia, la

mayo 2016. En dicho procedimiento de comprobación limitada, tras dictarse liquidación provisional y presentar las alegaciones por el contribuyente (siguiendo la misma línea de debate, en el sentido de la no existencia de la actividad económica durante el mantenimiento de la inversión mediante suscripción de deuda pública canaria), se acordó no dictar liquidación alguna, en fecha 18 octubre de 2016. Asimismo, en fecha 22 de mayo de 2017, la Dependencia Regional de Gestión Tributaria inició un procedimiento de comprobación del cumplimiento de las obligaciones de materialización de la RIC cuyo plazo finalizó, el 31 diciembre 2012. Y, el 2 de septiembre de 2017, la Oficina de Gestión Tributaria dictó resolución estimando que no cabía regularizar la situación tributaria al haberse aclarado las incidencias que dieron lugar a la apertura de dicho procedimiento. Pudiendo pues ser relevante en el presente caso, a nuestro entender, la Resolución 568/2019, de 03/12/2019, del Tribunal Económico-Administrativo Central (TEAC) y la reciente STS 270/2025, de 12-3-2025, sobre los efectos preclusivos derivados de las resoluciones dictadas en los procedimientos de comprobación limitada y la imposibilidad de iniciar actuaciones inspectoras sobre el mismo objeto sin hechos nuevos o desconocidos previamente que motivaran dicho inicio. El segundo alegato comprendía la circunstancia de fuerza mayor derivada de la jubilación forzosa que, según la tesis del contribuyente, constituía un supuesto de discriminación contrario al artículo 14 CE.

realización de la actividad económica (entiende la Sala) constituye un requisito ineludible para "la total consolidación del beneficio fiscal".

Por ello, el obligado tributario interpuso recurso de casación interesando que se case y anule la sentencia de instancia y que se dicte otra en la que se fije como doctrina "*el cumplimiento del requisito de mantenimiento de las materializaciones RIC en los títulos valores de deuda pública de la comunidad autónoma de Canarias exige únicamente que dichos títulos valores permanecen el patrimonio del sujeto pasivo, por lo que el cese de la actividad económica por parte del contribuyente por razón de su jubilación forzosa no determina el incumplimiento del requisito de mantenimiento [...]*

El recurrente alegó el carácter plurifásico de la RIC argumentando en su recurso que, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 27.8 *in fine* de la ley 19/1994, en la fase de mantenimiento de la inversión materializada, hay una excepción a la afectación de las inversiones materializadas en la RIC a actividades económicas referidas a la deuda pública canaria. El contribuyente puntualizó que dicha inversión sólo requiere su afectación personal sin necesidad de cumplir el requisito de la afición empresarial. Luego, dicho precepto constituye una excepción al requisito general de que la inversión este afecta a actividades económicas, apelando a una interpretación literal y gramatical de dicho artículo que "*no deja lugar a dudas sobre su entendimiento y, menos, requiere acudir a la analogía -art. 14 LGT- cómo le hicieron la inspección, el TEAR de Canarias y el Tribunal a quo*"; concluyendo que "*tal exigencia no aparece ni en la letra ni en el espíritu de la norma*". Como colofón al argumentario del recurrente, alude el artículo 29.1.c) de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio⁸ (en adelante, Ley 35/2006 IRPF) que dispone que los valores representativos de la participación en fondos propios de las entidades y los de la cesión a terceros de capitales propios (como sería el caso de deuda pública canaria) no pueden considerarse afectos a actividades económicas.

La administración demandada, en su escrito de oposición, recogió los argumentos esgrimidos en la sentencia del tribunal *a quo* recordando doctrina del

⁸ «BOE» núm. 285, de 29/11/2006.

TS y Tribunal Constitucional (TC)⁹ en el sentido de que toda interpretación de las normas sobre beneficios fiscales, ya se trate de exenciones o bonificaciones, debe prevalecer en todo caso una interpretación lógica y restrictiva.

2. Sentencia de la Audiencia Nacional, de 9-4-2025.

En fecha 23 de marzo de 2021, el TEAC dictó resolución desestimando la reclamación económica-administrativa interpuesta por el contribuyente frente a los acuerdos, de 17 de mayo y 11 de julio de 2017, dictados por el Inspector Jefe de la Dependencia Regional de Inspección de la Delegación Especial de Canarias de la Agencia Tributaria, en los que se practicó una liquidación por importe de 3.325.020,04 €, más la correspondiente sanción por importe de 112.540,44 €, en concepto del IRPF correspondiente al periodo impositivo del año 2012.

En el recurso contencioso-administrativo interpuesto ante la AN, el contribuyente solicitó la nulidad de la resolución del TEAC, así como los acuerdos, de 17 de mayo y 11 de julio de 2017 y de la sanción impuesta, declarando el derecho del obligado tributario al beneficio fiscal de la RIC.

La regularización tributaria que dio lugar a los acuerdos de la inspección tributaria objeto de reclamación ante el TEAC y consiguiente recurso contencioso-administrativo ante la AN comprendía los incentivos fiscales referidos a la reserva para inversiones en Canarias estimando improcedentes los aplicados a las siguientes bases de dotaciones y ejercicios "2003 (0,00 euros), 2004 (870.181,12 euros), 2005 (882.364,86 euros), 2006 (985.910,31 euros), 2007 (1.120.000,00 euros), 2008 (1.350.000,00 euros), 2009 (213.178,06 euros) y 2012 (87.606,00 euros)".

El recurrente ejerció la actividad económica profesional de Notario. Dotó RIC en los ejercicios señalados y la materializó en inversiones indirectas, a saber, adquiriendo acciones de una sociedad que invirtió en viviendas de protección oficial (VPO) y en energías renovables. Ambas inversiones estaban situadas en Canarias. Las inversiones realizadas se mantuvieron durante el plazo de cinco años que exige el artículo 27.8, párrafo segundo, de la ley 19/1994. Luego, en la misma línea, la

⁹ Aunque en la sentencia no se cita expresamente ninguna sentencia concreta referente a dicha doctrina.

problemática surgida se centraba en que el contribuyente cesó en el ejercicio de su actividad económica, antes de que transcurriera el plazo de cinco años, aunque se mantuvieron en el patrimonio del recurrente durante dicho plazo las inversiones materializadas en la RIC.

III. CESE DE LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS Y MANTENIMIENTO DE LA INVERSIÓN INDIRECTA DEL ARTÍCULO 27.4.D DE LA LEY 19/1994 EN LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO, DE 23-12-2024

Para sustanciar la cuestión objeto de estudio, el tribunal abordó el análisis de tres pilares esenciales que entramos a analizar en las próximas líneas, a saber, la estructura plurifásica de la RIC; el requisito de realizar una actividad económica durante el mantenimiento de las inversiones en deuda pública canaria; y el sentido finalista de la RIC y su interpretación.

1. Caracterización de la Reserva para Inversiones en Canarias (RIC) como un incentivo fiscal de estructura plurifásica.

El TS señaló la necesidad de comprender la estructura particular de la RIC. Así, expuso la existencia de tres fases sucesivas de obligado cumplimiento, a saber, la inicial que es la dotación, la intermedia que comprende la materialización de la inversión y la fase final de mantenimiento. Cada fase está sujeta al cumplimiento de distintos requisitos legales que no pueden ser confundidos ni combinados sin cobertura legal.

En este orden, el TS citó jurisprudencia de la misma Sala, en particular, la sentencia, de 20 de diciembre de 2016, recurso de casación n.º 264/2016, fundamento jurídico cuarto, en el que se analiza la estructura jurídica de la reserva para inversiones en Canarias. Dicha sentencia, tras exponer los aspectos esenciales de este incentivo fiscal, afirmó que dicha regulación fiscal permite concluir al TS que *"si se trata de fomentar la actividad económica en Canarias de las empresas establecidas en las islas o con establecimiento permanente en ellas, los beneficios susceptibles de dotarla reserva de inversiones en Canarias han de proceder de la actividad económica del sujeto pasivo, no pudiéndose dotar con los dimanantes de la titularidad de bienes no afectos[sentencias de 5 de mayo de 2011 (casación 4938/2009 , FJ 5º), 7 de julio de 2011 (casación 3140/2009,FJ 4 º), 14 de julio de*

2011 (casación 6468/2008 , FJ 3º), 13 de octubre de 2011 (casación 5475/2007, FJ2º); 21 de noviembre de 2011 (casación 4897/2009, FJ 3º) y 15 de julio de 2013 (casación 1483/2012 , FJ3º)]. Esta conclusión ha permitido, por ejemplo, negar la ventaja fiscal cuando los beneficios proceden de la mera tenencia de bienes en Canarias o de la gestión de activos financieros [sentencias de 19 de abril de 2012(casación 818/2008, FJ 4º)y la ya citada de 8 de julio de 2013 (FJ 4º)]".

En consecuencia, el TS confirmó que en la primera fase de la RIC (la dotación) deberá realizarse con cargo a beneficios procedentes de actividades económicas, no pudiendo realizarse dicha dotación con beneficios procedentes de otras fuentes de renta que no provengan de aquellas. Lo cual, aunque fuera de toda duda, de cara a analizar adecuadamente el caso concreto de las inversiones indirectas en deuda pública canaria, resulta conveniente aclarar. Además, de que dicha interpretación casa con el espíritu de la ley y los preceptos del artículo 27, en particular, los apartados 1, 2 y 15.

Al mismo tiempo, el TS puntualizó que en el auto de admisión se aludió a la existencia de un "*nutrido cuerpo doctrinal*" sobre la necesidad de que la RIC se dote con cargo a rendimientos de actividades económicas en establecimientos situados en Canarias, así como la delimitación de las *noción de actividades económicas y establecimientos situados en Canarias*, a efectos de aplicar dicho beneficio fiscal.

Al hilo de lo anterior, el TS recordó que no se ha tenido ocasión de analizar si la exigencia del requisito de la realización de la actividad económica requerida en la fase dotación de la RIC, debe ser aplicable imperativamente en las fases de materialización y mantenimiento de las inversiones, en los casos en que tales inversiones se realizan mediante adquisición de deuda pública de Canarias.

En este sentido, siguiendo la línea de análisis de la estructura plurifásica de la RIC, y aclarada la exigencia de que las rentas objeto de dotación para este incentivo fiscal provengan de actividades económicas, el TS abordó la exigencia de este último requisito en la fase intermedia de materialización y en la de mantenimiento de las inversiones que entraremos a ver en el próximo apartado.

2.- El requisito de realizar una actividad económica en la fase de mantenimiento de la RIC en las inversiones materializadas en deuda pública.

El análisis de esta cuestión requería una labor hermenéutica del apartado 8 del artículo 27, referido a la fase de mantenimiento de la inversión, una vez dotada y materializada, que fue abordada por el TS.

En este orden, tras exponer brevemente la posición de la administración demandada, el tribunal rechazó la aplicación del criterio restrictivo aplicado por aquella que obligaba a la realización de la actividad económica en todas las fases de la RIC, sin diferenciación entre ellas, contraviniendo la regulación contenida en el artículo 27.

El rechazo de la tesis de la administración demandada por parte del tribunal (y, a la sazón, los fundamentos de la Sentencia del TSJ de Canarias recurrida) nos parece correcto en tanto en cuanto el legislador, al redactar el apartado octavo del artículo 27, procuró diferenciar, en el primer y último párrafo respectivamente de dicho apartado, las inversiones que debían estar afectas a actividades empresariales y aquellas (las inversiones indirectas) que debían mantenerse en el patrimonio del contribuyente durante el período de cinco años, sin mencionar expresamente el requisito de la afección empresarial. Con lo cual, entendemos que la exégesis de la administración tributaria tan siquiera puede llegar a calificarse como restrictiva, en la medida en que dicho apartado 8 regula los supuestos diferenciados en distintos párrafos concretando el requisito de la afección a actividades económicas en uno y al mantenimiento de la titularidad en otro. No habiendo pues margen para dicha interpretación *stricto sensu*.

Continuando con el análisis del TS, este apuntó que la administración reconoció la imposibilidad de definir la deuda pública como un elemento patrimonial afecto actividades económicas, dado el tenor del artículo 27.8 en que el legislador ha partido de tal presupuesto. Y, en consecuencia, sólo exige la mera tenencia o conservación de estos valores en la fase de mantenimiento. En esta línea, el tribunal comparte los argumentos del recurrente sobre la interpretación del artículo 27.8, en el sentido de que no exige la afectación empresarial de dicha inversión en tanto en cuanto carece de lógica exigir al obligado tributario la continuación de una

actividad empresarial para cumplir con el periodo de mantenimiento e inversión que “*por propia definición legal y destino, no podía estar afecto a la actividad empresarial del contribuyente que cesó en ella*”. Aunque no se hace mención expresa, se colige que el TS también tomó en consideración (por añadidura) el artículo 29.1.c) de la Ley 35/2006 IRPF que dispone que los valores representativos de la participación en fondos propios de las entidades y los de cesión a terceros de capitales propios (como sería el caso de deuda pública canaria) no podrán considerarse afectos a actividades económicas.

Este posicionamiento nos parece correcto, desde el prisma legal y sistemático, dado que, efectivamente, resultaría contrario a la lógica jurídica exigir que el mantenimiento de las inversiones indirectas del artículo 27.4.D de la ley 19/1994 deban estar afectas a actividades económicas por el obligado tributario en el IRPF, cuando el propio artículo 29.1.c) de la ley 35/2006 IRPF dispone expresamente la imposibilidad de que este tipo de inversiones puedan ser objeto de afección empresarial. La exclusión expresa que realiza este precepto disiparía cualquier duda. Y, entrando en la regulación especial de este incentivo fiscal, el propio artículo 27.8 *in fine* tanto en su interpretación literal como sistemática con el anterior precepto (29.1.c) ley 35/2006 IRPF) brinda claridad suficiente sobre la no obligatoriedad de cumplir el requisito de realizar la actividad económica durante el mantenimiento de las inversiones materializadas en los valores del artículo 27.4.D de la ley 19/1994.

El TS confirma que, a tenor de los apartados 1 y 2 del artículo 27 de la ley 19/1994, en las fases de dotación y materialización de la reserva de inversiones en Canarias, se exige que el contribuyente realice una actividad económica. Y a la vez, conforme a lo dispuesto en el primer párrafo del apartado 8 del artículo 27, el contribuyente debe continuar con la realización de las actividades económicas a las que están afectas las inversiones. Tales casos serían, por ejemplo, las inversiones iniciales adquiriendo elementos patrimoniales nuevos de inmovilizado material e inmaterial como consecuencia de la creación o ampliación de un establecimiento (art. 27.4.A); la creación de puestos de trabajo derivado de las inversiones anteriores (art. 27.4.B); activos que contribuyan a la protección y mejora del medio ambiente en Canarias (art. 27.4.C); los activos adquiridos por las sociedades participadas respecto a las inversiones materializadas por el contribuyente (art. 27.4.D.1º), etc.

Por el contrario, a tenor de lo dispuesto en el apartado 8 del artículo 27 *in fine*, el TS consideró que la obligación de realizar una actividad económica como requisito de consolidación fiscal en la fase de mantenimiento de la inversión se separa y exceptúa en los casos de inversión en deuda pública canaria.

Por ello, el TS concluyó que el inciso final del artículo 27.8 de la ley 19/1994 libera al inversor en deuda pública canaria, en cuanto modalidad inversión de la RIC, en la fase de mantenimiento temporal de la misma de la exigencia de afección actividad económica, "*a diferencia del resto de inversiones previstas en la letra D - suscripción de acciones y participaciones (nº 1 y nº 2)*", debiendo solamente permanecer en el patrimonio del contribuyente durante el plazo de cinco años ininterrumpidos, sin que pueda ser objeto de cesión a terceros los derechos de uso y disfrute de dichas inversiones.

Por ende, sin perjuicio de las consideraciones ulteriores que se expondrán tras la fijación de jurisprudencia por parte del TS, compartimos la conclusión del TS sobre la no exigencia del requisito de realizar actividades económicas en el caso de las inversiones indirectas en materia de deuda pública canaria por las razones ya expuestas atendiendo a criterios de exégesis literal, lógica y sistemática de los artículos 27.1, 2, 4, 8 y 15 de la ley 19/1994, y en consonancia con el artículo 29.1.c) ley 35/2006 IRPF.

3. Sentido finalista de la RIC y su interpretación.

Para atender esta cuestión, el TS citó su reciente Sentencia, de 26 febrero de 2024, recurso de casación n.º 6089/2022, fundamento jurídico tercero. En la misma, se refirió a la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 164/2013, de 26 de septiembre, fundamento jurídico tercero, que señaló que "*el régimen económico y fiscal canario es finalista y, por ello mismo, tiene un contenido heterogéneo*". Su contenido tributario tiene, "*como núcleo central, un particular sistema de imposición indirecta, además de determinados beneficios fiscales*".

En este orden, el TS subrayó la exposición de motivos de la ley 19/1994, en lo referido a los beneficios fiscales establecidos en dicha norma que esboza la necesidad de que el Régimen Económico Especial de Canarias concilie "*los principios*

de su diferencialidad, reconocidos en los ordenamientos español y comunitario, con el diseño operativo de un sistema impulsor a la actividad económica, la creación de empleo, la potenciación de sus distintos espacios insulares, la oferta y regulación de un foco de atracción a la iniciativa empresarial y a la presencia de inversor exterior [...] Los principios estratégicos que informan a este esquema suponen¹⁰:

- *Incorporar un coherente bloque de incentivos fiscales y económicos, de tal modo que verdaderamente genere decisiones inversoras, dinamice la localización de actividades en zonas de escasa autorrealización y responda socialmente a los beneficios que para todos conlleva la modernización del aparato productivo y comercial".*

Partiendo de estas premisas, el TS concluyó que la finalidad de la RIC es promover la inversión en las Islas Canarias. Dicha finalidad se cumple tanto si hablamos de una inversión en activos fijos como mediante la suscripción de deuda pública canaria, dado que en ambos casos se alcanza la finalidad de la RIC al generarse inversión en Canarias.

A nuestro parecer, la conclusión del TS atiende adecuadamente al sentido e interpretación finalista de la RIC y del espíritu de la ley 19/1994. Esto es así, en la medida en que la finalidad de la reserva de inversiones en Canarias busca la atracción de inversiones en el archipiélago que con su contenido heterogéneo (propio del régimen económico y fiscal (REF) de Canarias) puede entenderse cumplido mediante inversiones directas e indirectas¹¹. En el caso que nos ocupa, las inversiones indirectas en deuda pública canaria (como bien apuntó el tribunal) comprende la realización de inversiones en Canarias. Máxime, atendiendo al contenido del artículo 27.4.D.4º de la ley 19/1994 que prevé la materialización de la RIC mediante la suscripción de deuda pública canaria, cuando tenga como finalidad la financiación de inversiones en infraestructura y equipamiento o mejora y protección del medio ambiente.

¹⁰ Entre otros, destacó el referido en dicha sentencia.

¹¹ Miranda (que defendía esta tesis en los años previos a las sentencias aquí estudiadas) afirmaba que la interpretación estricta que se hacía sobre el mantenimiento de la inversión indirecta y la necesidad de afectación empresarial de las mismas "limita considerablemente la expansión de las opciones de inversión y contradice el espíritu del REF de fomentar la inversión en las Islas". MIRANDA CALDERÍN, S. "Crónica de la RIC 2024". *Hacienda Canaria*, N.º 63, 2025, págs. 26-28.

A todo lo anterior, cabría añadir la obsolescencia (y consiguiente inviabilidad en el presente caso) de la tesis jurídica de la administración tributaria referida a la doctrina del TS sobre la necesidad de interpretar de forma restrictiva las exenciones y bonificaciones fiscales. En este orden, como postulan HERRERA MOLINA y TANDAZO RODRIGUEZ esta teoría errónea de la interpretación (en sentido estricto) puede deberse a la confusión con la prohibición de la analogía del art. 14 Ley 58/2003, 17 de diciembre, General Tributaria (LGT 58/2003). Si bien, los autores apuntan las dificultades que pueden surgir en la práctica entre mera interpretación y analogía¹².

Al hilo de lo anterior, la interpretación estricta de los beneficios fiscales ha sido aplicada por el TS, en Sentencia, de 26-5-2016¹³, esa doctrina ha ido evolucionando y mutando en *pro* de los criterios generales de interpretación como se observa en la STS, de 16-7-2020 (siguiendo el criterio estricto, en la medida en que la norma tributaria en cuestión lo exija)¹⁴, entre otras¹⁵. Y se ha ido

¹² HERRERA MOLINA, P. M., TANDAZO RODRIGUEZ, A. “La doctrina de las teorías jurídicas defectuosas y su aplicación al derecho financiero y tributario”, en *Revista Técnica Tributaria*, Nº. 140, 2023, págs. 102-103.

¹³ STS 2382/2016, de 26-5-2016, recurso de casación 2876/2014, ECLI:ES:TS:2016:2382, fundamento jurídico 2º, se esgrimió “Es doctrina jurisprudencial reiterada, en aplicación de los arts. 23.2 LGT (1963) y 12 y 14 de la LGT (2003) –que no son sino concreción en el ámbito tributario de los criterios hermenéuticos generales de los arts 3.1 y 4.2 del Código Civil– la que establece el carácter restrictivo con el que deben de interpretarse las normas relativas a bonificaciones fiscales, al objeto de asegurar que la exceptuación singular de la obligación general de contribuir –generalidad que tiene consagración incluso a nivel constitucional ex art. 31.1 [CE] que [...] responde a la finalidad específica fijada por el legislador. Todo beneficio fiscal ha de ser objeto de interpretación restrictiva, tratándose como se trata en definitiva de excepciones al principio de igualdad consagrado en el artículo 14 de la Constitución, en este caso principio de igualdad en materia tributaria, en orden a hacer efectivo el principio de contribución general de todos al sostenimiento de las cargas públicas como señala el artículo 31.1 de la misma”. Esta sentencia citaba otros precedentes de la misma como la STS 3139/2000, de 13 de abril de 2000, recurso de casación 4850/1995, ECLI:ES:TS:2000:3139, fundamento jurídico 5º.

¹⁴ STS 2448/2020, de 16-7-2020, recurso de casación 6502/2017, ECLI:ES:TS:2020:2448, fundamento jurídico 3º, afirmó “No parece, empero, que hayamos empleado el calificativo de “restrictiva” en la hermenéutica de las normas que establecen beneficios fiscales para indicar que hay que “disminuir” o “reducir” sus límites, sino más bien para poner énfasis en que en este ámbito no cabe hacer una interpretación “extensiva” o “expansiva”, sino que debe ser “estricta” o, si se prefiere, contenida. Y ello, al menos, por dos razones. [...] En primer lugar, porque no tendría sentido -simplemente- mantener que debe efectuarse una interpretación reductora del ámbito del beneficio fiscal y, al mismo tiempo, afirmar que la interpretación en estos supuestos tiene que hacerse conforme a los criterios contenidos en los artículos 12 y 14 de la LGT, “que no son -hemos dicho- sino concreción en el ámbito tributario de los criterios hermenéuticos generales de los arts 3.1 y 4.2 del Código Civil”, el primero de los cuales dispone, como es de sobra conocido, que “[l]as normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos, y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquellas. [...] Insistimos: no resultaría coherente defender una interpretación de las normas que establecen beneficios fiscales, de un lado, que restrinja o acorte su alcance y, de otro lado, que se acomode asimismo a los criterios generales de interpretación. [...] Queda claro, por tanto, que no venimos reclamando en este concreto campo con carácter general una interpretación “restrictiva”, aunque en ocasiones puede exigirla la propia definición o configuración legal del beneficio fiscal [...]”.

¹⁵ También en STS, de 28 marzo de 2019, recurso de casación 3774/2017; y STSS 20 y 22 de octubre de 2020 recursos de casación 373/2018 y 976/2019, respectivamente) citadas en HERRERA MOLINA, P. M., TANDAZO

consolidando como apreciamos en la STS de 20-6-2022, donde se aplicó el criterio teleológico para interpretar una exención del IRPF¹⁶.

En coherencia con lo anterior, el sentido finalista del régimen económico y fiscal de Canarias interpretado en su contenido heterogéneo expuesto en la STC 164/2013, de 26 de septiembre, evidencia la improcedencia de la posición de la administración demandada cuyo postulado jurídico prescinde de ambos pilares esenciales que revisten una importancia capital para alcanzar una adecuada exégesis del espíritu, finalidad y sentido de los preceptos aplicables al caso concreto. Todo ello, amén de que, como se ha expuesto en párrafos anteriores, la mera interpretación literal y lógica del artículo 27.1, 2, 4.D, 8 y 15 permiten concluir la inviabilidad de la tesis defendida por la administración tributaria.

No obstante, todo lo anterior, no debemos olvidar, como postula SÁNCHEZ BLÁZQUEZ, que la interpretación teleológica tiene sus límites y peligros debiendo cobrar "especial relevancia... la interpretación literal y sistemática por exigencias del principio de reserva de ley tributaria y de seguridad jurídica" soslayando el quebrantamiento de estos principios de importancia capital en favor de exégesis basadas en criterios económicos¹⁷. En la misma línea, SÁNCHEZ BLÁZQUEZ señala la necesidad de evitar abusos en la interpretación de las normas conforme a la CE realizando "una usurpación por el intérprete tanto de competencias legislativas como de competencias del Tribunal Constitucional".

RODRIGUEZ, A. "La doctrina de las teorías jurídicas defectuosas y su aplicación al derecho financiero...op. cit., págs. 102-103.

¹⁶ STS 2485/2022, de 20-6-2022, recurso de casación 3468/2020, ECLI:ES:TS:2022:2485, fundamento jurídico 3º. El TS argumentó que "No existen criterios específicos para [interpretar] las exenciones, acabamos de decir. A las exenciones se aplican también los criterios recogidos en el artículo 12 LGT, que establece en su apartado 1 que las normas tributarias se interpretarán con arreglo a lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 3 del Código Civil. Éste, por su parte, dispone que "las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos, y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquellas. [...] Pues bien, no puede desconocerse que la exención controvertida se inscribe en el marco de una política económico fiscal encaminada a favorecer la internacionalización de las empresas en territorio español, mejorando su competitividad mediante la reducción de la carga tributaria de los trabajadores".

¹⁷ SÁNCHEZ BLÁZQUEZ, V. M., "Algunas reflexiones sobre la interpretación las normas de exención al hilo de dos problemas en la Reserva para Inversiones en Canarias". *Documentos - Instituto de Estudios Fiscales*, N°. 12, 2011, págs. 510-514. El caso abordado por el autor venía referido a los problemas de interpretación económica y jurídica, en función de la exégesis que se realice dentro del preámbulo de la ley 19/1994, a la hora de concluir si la dotación de la RIC debe emanar solo de actividades económica, y la entrada en funcionamiento de la materialización de la RIC. SÁNCHEZ apunta que "en ocasiones a lo que se ha llegado ha sido a "una total reconstrucción del precepto, en términos (...) incompatibles con su texto". Entre la abundante e interesante doctrina citada en este artículo, cabe señalar la postulación de Larenz afirmando que "si quiere seguir siendo interpretación, no debe traspasar los límites que resultan del posible sentido literal y de la conexión de significado de la ley"; o SOLER ROCH y HERRERA MOLINA, contrarios a determinadas interpretaciones económicas en el marco de los incentivos fiscales.

En conclusión, sin perder de vista el sentido finalista del REF de Canarias aplicado correctamente en la sentencia, la interpretación teleológica de la norma debe gravitar dentro de los límites del marco de los principios de reserva de ley tributaria y seguridad jurídica dando mayor profundidad y comprensión a los criterios de interpretación literal y sistemático. Y cuando el supuesto de hecho y la norma aplicada revistan tal complejidad que nos obligue a complementar aquella exégesis con una hermenéutica conforme a la CE, deben evitarse interpretaciones de tal magnitud que supongan una nueva reformulación del precepto en cuestión, no aprobada por el legislador. Si bien, aunque no cabe ahora entrar en ello, pueden surgir cuestiones en la práctica como la interpretación de una norma contraria a la CE (pero no declarada inconstitucional por el TC), y ver cuál sería la interpretación y aplicación más adecuada de dicha norma al caso concreto. En ese estadio, podemos encontrarnos ante una controversia de interpretación y aplicación del derecho entre las competencias legislativas y las competencias del TC¹⁸.

4. Jurisprudencia fijada por el Tribunal Supremo.

Atendiendo a la amplia argumentación expuesta en el fundamento jurídico quinto de la sentencia, el TS estableció la siguiente jurisprudencia en el fundamento jurídico sexto:

- "1) Al contribuyente que pretenda aplicar el incentivo fiscal de la Reserva para Inversiones en Canarias en su IRPF no le es exigible la permanencia en el ejercicio de su actividad económica en Canarias, durante la fase de mantenimiento de la inversión, cuando ésta consista en la suscripción de deuda pública canaria **o alguno de los valores a los que se refiere la letra D** del apartado 4, en aplicación del art. 27.8 in fine de la Ley 19/1994, de 6 de julio , de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias.
- 2) Cuando se trate de los valores a los que se refiere la letra D del apartado 4, estos deberán sin embargo permanecer en el patrimonio del contribuyente

¹⁸ Esta última expresión referida a la controversia entre competencias legislativas y las del TC, fue señalada por el Magistrado D. Jorge Rodríguez Zapata, en voto particular, apartado 4.^º, en la STC 202/2003, de 17 de noviembre citada en SÁNCHEZ BLÁZQUEZ, V. M., "Algunas reflexiones sobre la interpretación las normas de exención...op. cit., p. 514.

durante cinco años ininterrumpidos, sin que los derechos de uso o disfrute asociados a los mismos puedan ser objeto de cesión a terceros”.

En la fijación de la anterior jurisprudencia se observa un matiz importante en la expresión añadida “o alguno de los valores a los que se refiere la letra D” frente a la conclusión previa expuesta al interpretar el artículo 27.8 *in fine*, en la que esbozó la innecesidad de exigir la realización de actividad económica en las inversiones indirectas sobre deuda pública canaria matizando “*a diferencia del resto de inversiones previstas en la letra D -suscripción de acciones y participaciones (nº 1 y nº 2)*”.

La interpretación conjunta de ambas matizaciones parece sugerir que el término “valores” de la letra D a que se refiere la fijación de jurisprudencia pudiera referirse a los apartados 4º (Títulos valores de deuda pública), 5º (Títulos valores emitidos por organismos públicos) y 6º (Títulos valores emitidos por entidades) que de manera expresa aluden a dicho término. Pero, también parece incluirse el apartado 3º (Acciones o participaciones en el capital o en el patrimonio emitidas por sociedades y fondos de capital riesgo y en fondos de inversión) derivado de la matización expresa por parte del TS excluyendo expresamente “*a diferencia del resto de inversiones previstas en la letra D -suscripción de acciones y participaciones (nº 1 y nº 2)*”.

Aunque, *a priori*, una exégesis lógica podría ser la expuesta en el párrafo precedente, el TS no terminó de dar precisión a aquel término (quizás, por considerarlo evidente e innecesario) en la jurisprudencia fijada. Sin embargo, como veremos en el caso litigioso analizado en la SAN, en el epígrafe IV, puede haber lugar a otro criterio interpretativo extensivo con la suficiente dosis de racionalidad. Finalmente, cabe señalar alguna conclusión práctica relevante que puede extraerse de la anterior jurisprudencia durante la fase de mantenimiento de las inversiones indirectas en la RIC.

Por un lado, la sentencia no entró a analizar el motivo de la jubilación forzosa del contribuyente alegado en el recurso de casación que motivó el mantenimiento de las inversiones indirectas durante el período de cinco años sin realización de actividad económica. Con lo cual, parece concluirse que el cese de la actividad económica, sea cual fuere el motivo, voluntario o sobrevenido, es intrascendente

para determinar el cumplimiento del periodo de mantenimiento de las inversiones indirectas materializadas. En consecuencia, consideramos que este criterio no solamente resultará aplicable a los obligados tributarios del IRPF, sino que también puede ser aplicable a los sujetos pasivos del impuesto sobre sociedades.

Por ejemplo, una sociedad dedicada al arrendamiento de inmuebles que realiza actividades económicas cumpliendo los requisitos previstos en la ley del impuesto sobre sociedades, de manera voluntaria o sobrevenida, paraliza el ejercicio de sus actividades económicas o deja de cumplir los requisitos jurídicos tributarios para la calificación de dichas actividades económicas, como podría ser la reducción de jornada del empleado a tiempo completo que pasaría trabajar a tiempo parcial o el cese total del mismo. Dicha entidad dejaría de realizar actividades económicas (art. 5.1 Ley 27/2014, de 27 de noviembre, del Impuesto sobre Sociedades¹⁹ (LIS)), pero, en la medida en que mantenga las inversiones indirectas (supongamos, a título ejemplificativo, en deuda pública canaria) durante el plazo legal de cinco años, cumpliría y consolidaría el beneficio fiscal aplicado²⁰. Todo ello, con independencia de que no resulte aplicable el artículo 29.1.c) de la ley 35/2006 IRPF²¹, aunque fue uno de los criterios hermenéuticos aplicados por el TS para la fijación de esta doctrina, (pero no el único y determinante). Resultando pues suficiente la interpretación del apartado 8 *in fine* del artículo 27) que no exige la realización de actividades económicas durante el mantenimiento de las inversiones indirectas del apartado 4.D referida a los "valores".

IV. CESE DE LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS Y MANTENIMIENTO DE LA INVERSIÓN INDIRECTA DEL ARTÍCULO 27.4.D DE LA LEY 19/1994 EN LA SENTENCIA DE LA AUDIENCIA NACIONAL, DE 9-4-2025

¹⁹ «BOE» núm. 288, de 28/11/2014.

²⁰ A diferencia del criterio que ha venido manteniendo la inspección tributaria y el TEAR de Canarias, por ejemplo, en resolución del TEAR de Canarias, de 31 de enero de 2019, referida a una sociedad mercantil que, tras materializar la RIC, había cesado en su actividad, citada en MIRANDA CALDERÍN, S. “Crónica de la RIC...op. cit., pág. 27.

²¹ Además, cabe apuntar que la mera tenencia de valores por parte de las personas jurídicas genera problemas sobre la consideración de esos activos financieros afectos a una actividad económica. Así lo dispone el art. 5.2 LIS. En la STS 15/2022, de 10-1-2022, recurso de casación 1563/2020, ECLI:ES:TS:2022:15 (referida a la aplicación de la reducción del art. 20.6 en la Ley 29/1987, de 18 de diciembre, del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, «BOE» núm. 303, de 19/12/1987 (en adelante, LISD) por adquisición de participaciones en entidades en que parte de su activo venga constituido por valores de terceras empresas o cesión de capitales), admitió “*la afección o adscripción a los fines empresariales. En particular, las necesidades de capitalización, solvencia, liquidez o acceso al crédito, entre otros, no se oponen, por sí mismas, a esa idea de afectación*” (pudiendo extenderse dicho criterio en el marco de la Ley 35/2006 IRPF). Por otro lado, la LIS también regula un régimen tributario especial para entidades titulares de valores representativos de fondos propios extranjeros (arts. 107 y 108 LIS).

En la resolución de origen que dio lugar al recurso contencioso-administrativo, el TEAC esgrimió que, en los casos de materialización directa de las dotaciones de la RIC, la consolidación del beneficio fiscal requiere que el obligado tributario ejerza actividad económica en el archipiélago canario durante el periodo de mantenimiento de dichas inversiones. Parecer que es igualmente compartido por el recurrente.

Sin embargo, la controversia se centra en las inversiones indirectas en tanto en cuanto la inspección tributaria consideró que en estos casos se requiere también la realización de actividades económicas durante el periodo de mantenimiento de cinco años de las inversiones indirectas materializadas. Por su parte, el recurrente entendió que la obligación de ejercer las actividades económicas corresponde a la sociedad participada en la que se han materializado las inversiones indirectas. Y, en consecuencia, al sujeto pasivo que ha materializado la inversión sólo se le puede exigir que ésta permanezca en su patrimonio durante el período de cinco años exigido en la ley, sin que el cese de su actividad económica por jubilación suponga la pérdida del beneficio fiscal, si dichas inversiones indirectas permanecen en su patrimonio durante el periodo de mantenimiento legalmente exigido.

Para abordar el fondo del asunto, la AN hace remisión a la STS, de 23-12-2024, que acabamos de analizar donde se examinó el supuesto de hecho de inversión indirecta en deuda pública canaria. Tras citar de manera expresa la jurisprudencia sentada en la referida sentencia, el tribunal señaló la expresión "*alguno de los valores a los que se refiere la letra D del apartado 4, en aplicación del art. 27.8 in fine.*", que advertimos al estudiar dicha jurisprudencia como posible vía para ampliar la casuística de inversiones indirectas que permiten el cese de la actividad económica con la obligación de mantener la inversión durante el plazo de cinco años. Esto es, no sólo abarcaría la suscripción de deuda pública canaria (o alguno de *los "valores"*), sino también al resto de inversiones contempladas en el apartado 4.D del artículo 27.

En este contexto, el tribunal planteó si dicha doctrina resulta aplicable a todas las inversiones contempladas en dicho apartado 4.D del artículo 27, a tenor de la jurisprudencia fijada en aquella sentencia o sólo a la adquisición de deuda pública canaria (o alguno de *los "valores"*). La duda, tal y como se advirtió en el epígrafe III anterior, estriba en la conclusión (previa a la jurisprudencia establecida por el TS) en la que parecía delimitar como único supuesto para consolidar la aplicación

del beneficio fiscal en la suscripción de deuda pública canaria “**a diferencia del resto de inversiones previstas en la letra D -suscripción de acciones y participaciones (nº 1 y nº 2)-**”. Para, finalmente, terminar fijando jurisprudencia en la que se añade la matización “**o alguno de los valores a los que se refiere la letra D**”.

Como se expuso en el epígrafe anterior, una interpretación literal de la doctrina fijada por el TS y la conclusión previa a la misma podría ser la inclusión de todos los valores (incluyendo la suscripción de acciones y participaciones previstas en el apartado 3^a) excluyendo expresamente las acciones o participaciones D.1º y D.2º del apartado 4 del artículo 27.

Sin embargo, en el fundamento jurídico quinto de la sentencia, la AN analizó el significado del término “valores” considerando que comprende la totalidad de los activos comprendidos en el apartado D), al entender que las acciones (no las participaciones) se consideran valores mobiliarios comprendidos en el artículo 92 del *Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital*²² y en el artículo 2.1.a) de la *Ley 6/2023, de 17 de marzo, de los Mercados de Valores y de los Servicios de Inversión*²³.

Además, la SAN señaló la innecesidad de realizar mayores precisiones sobre dicho concepto y que dicho término “valores” tiene un significado preciso en la norma comprendiendo la totalidad de los activos relacionados en el apartado D²⁴. La AN esgrimió que llega a esta conclusión aplicando un criterio de hermenéutica

²² «BOE» núm. 161, de 03/07/2010. El tenor literal del artículo dispone “*La acción como valor mobiliario. 1. Las acciones podrán estar representadas por medio de títulos o por medio de anotaciones en cuenta. En uno y otro caso tendrán la consideración de valores mobiliarios. 2. Las participaciones sociales no podrán estar representadas por medio de títulos o de anotaciones en cuenta, ni denominarse acciones, y en ningún caso tendrán el carácter de valores*”.

²³ «BOE» núm. 66, de 18/03/2023. Dicho precepto dicta “*1. Quedan comprendidos en el ámbito de esta ley los siguientes instrumentos financieros: a) valores negociables; entendiendo como tales cualquier derecho de contenido patrimonial, cualquiera que sea su denominación, que, por su configuración jurídica propia y régimen de transmisión, sea susceptible de tráfico generalizado e impersonal en un mercado financiero, incluyendo las siguientes categorías de valores negociables con excepción de los instrumentos de pago: 1.º Acciones de sociedades y otros valores negociables equiparables a las acciones de sociedades, y recibos de depositario representativos de tales valores. 2.º Bonos y obligaciones u otras formas de deuda titulizada, incluidos los recibos de depositario representativos de tales valores. 3.º Los demás valores negociables que dan derecho a adquirir o a vender tales valores negociables o que dan lugar a una liquidación en efectivo, determinada por referencia a valores negociables, divisas, tipos de interés o rendimientos, materias primas u otros índices o medidas*”.

²⁴ Y no como equivalente a títulos valores comprendidos apartados 3 a 5.

literal, entendido como una primera aproximación, sin consideración a otros métodos de interpretación.

La SAN (en la misma línea que la STS de referencia) entendió que las acciones y participaciones (al igual que la deuda pública canaria) no pueden estar afectas a actividades económicas, conforme a lo dispuesto en el artículo 29.1.C) de la ley 35/2006 IRPF haciendo suya el razonamiento del TS que esgrime "*carence de sentido exigir al contribuyente que continúe con una actividad empresarial para cumplir con el requisito de mantenimiento de un activo que, por propia definición legal y destino, no podía estar afecto a la actividad empresarial del contribuyente que cesó en ella*". Todo lo cual, erige una exégesis armónica con los párrafos primero y último del artículo 27.8 de la ley 19/1994.

Del mismo modo, la AN entendió que el primer párrafo del apartado 8 del artículo 27 contempla la exigencia de afectación de los activos en que se ha materializado la RIC dotada a actividades económicas, es decir mantener dichos activos en funcionamiento de la actividad empresarial del obligado tributario durante el plazo de 5 años.

Sin embargo, en aquellos casos en que se materializa la inversión en acciones o participaciones, la entidad participada dispone de un plazo de tres años²⁵ para destinar las inversiones a las actividades económicas que debe desarrollar²⁶, y permanecer afecto a la actividad empresarial por dichas entidades participadas. Esto es así en tanto en cuanto el contribuyente inversor nunca ha realizado la actividad con los bienes que adquiere las entidades participadas. Es la entidad participada quien se posiciona en el lugar del partícipe inversor. Si bien, éste no puede abstraerse ni exonerarse, una vez realizada la inversión, sino que deberá comunicar a la entidad participada que las inversiones realizadas constituyen materialización de la RIC y su fecha. Si la sociedad adquiere los bienes financiados con la materialización de la RIC y los afecta a la actividad económica manteniendo los bienes durante el período de mantenimiento, se hará efectivo el cumplimiento del beneficio fiscal.

²⁵ "desde la fecha del devengo del impuesto correspondiente al ejercicio en el que el contribuyente que adquiere las acciones o las participaciones en su capital hubiera dotado la reserva".

²⁶ La materialización indirecta de las inversiones en acciones y participaciones.

Partiendo pues de las premisas anteriores, el tribunal terminó concluyendo que "*cobra pleno sentido que la obligación del contribuyente se limite a mantener en su patrimonio las acciones o participaciones adquiridas y causa del beneficio fiscal*". Con lo cual, entendió que es lo que exige el artículo 27.8 *in fine* en consonancia con la STS, de 23-12-2024.

Asimismo, en íntima conexión con lo anterior, la SAN señaló que la prohibición de ceder a terceros el uso o disfrute de los valores referidos en el apartado 4.D no se refiere a los previstos en los apartados 3 a 5 sino a las acciones y participaciones señalando el caso del artículo 127 del RDL 1/2010, al entender que carecería de sentido establecer una limitación de cinco años a las facultades del propietario del activo no comprendidos en el ámbito de aplicación de la propia limitación. Con lo cual, la sentencia consideró que el límite de las obligaciones del contribuyente comprende todos los supuestos de materialización indirecta del apartado D) del artículo 27.4.

A nuestro entender, aunque pudiera parecer que la AN haya realizado una interpretación extensiva traspasando los límites señalados por el TS, al referirse a las excepciones sobre la suscripción de acciones y participaciones de los apartados 1º y 2º de la letra D del apartado 4, el razonamiento de aquella termina de perfilar el sentido y efectos de dichos apartados 1º y 2º dando un contenido más armónico a los mismos junto al resto de inversiones indirectas.

En este orden, el tribunal razonó su interpretación delimitando la posición del contribuyente inversor que se limita a materializar la RIC dotada mediante la adquisición de acciones o participaciones en una entidad que debe cumplir los requisitos previstos en el apartado 1º y 2º anteriores. Así, el contribuyente inversor se mantiene en la posición lógica de cualquier accionista copartícipe de una entidad en la que realiza una aportación de capital siendo la persona jurídica en manos de su órgano de administración quien realiza la actividad económica. Y, en el presente caso, el órgano de administración de la entidad que, siendo previamente informada por el obligado tributario que materializa la RIC con los condicionantes regulados en dichos apartados, debe afectar esa inversión a actividades económicas en los términos previstos en aquellos.

Por esta razón, entendemos que la AN concluyó que estas inversiones indirectas en una sociedad que invirtió en viviendas de protección oficial (VPO) y en energías renovables tampoco permiten al contribuyente afectarlas a actividades económicas en tanto en cuanto la suscripción de tales acciones o participaciones no permite al obligado tributario destinarlas a tal fin, al no permitirlo el artículo 29.1.c) de la ley 35/2006 IRPF; ni, con independencia de este último precepto, la mera suscripción de acciones o participaciones en entidades convierte al inversor en empresario quien no tiene mayor margen de maniobra que el de la mera tenencia de los títulos en que se ha materializado la RIC. Siendo pues cometido del órgano de administración de la entidad participada quien debe ejercer la actividad económica y dar el destino adecuado a dicha inversión, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 27.4.D.1º y 2º, respectivamente.

A todo lo anterior, cabe apuntar otra observación importante en el razonamiento de la sentencia. En particular, nos referimos a la inclusión de las "participaciones" dentro del término "valores" para concluir todas las inversiones del apartado D exceptuadas del requisito de ejercer la actividad económica durante el periodo de mantenimiento de la inversión materializada en la RIC. Pese a que el tribunal no las entiende incluidas dentro de la definición contenida en el artículo 92 del Real Decreto Legislativo 1/2010, ni en el artículo 2.1.a) de la Ley 6/2023, concluye que las inversiones en dichas participaciones también están exentas de cumplir el requisito de afección empresarial durante el plazo de mantenimiento de la inversión. Si bien, la SAN no argumenta (al menos de manera expresa y clara) los argumentos por lo que estima que dicha inversión debe ser incluida o comprendida dentro del término valores.

Entendemos que el fundamento esencial de la inclusión de las participaciones se centra en el mismo motivo expuesto anteriormente. Es cierto que, en rigor, el término "participaciones" no tiene cabida dentro de la definición de "valores". Pero los partícipes en entidades jurídicas que cumplan con los condicionantes del artículo 27.4.D.1º y 2º se encuentran en una situación idéntica a los accionistas, es decir no pueden destinar a actividades económicas sus títulos participativos trasladando esa responsabilidad a las sociedades participadas. Luego, la exclusión sin más de los partícipes en sociedades mercantiles en la excepción de afectar dichos títulos a actividades económicas durante el mantenimiento de la inversión materializada desembocaría en una consecuencia jurídica sin sentido y contradictoria no

solamente por lo dispuesto en el artículo 27.8 *in fine*, sino también por la propia disposición del artículo 29.1.c) de la ley del IRPF. A esto cabría añadir la necesidad de una interpretación del término “participaciones” que evite discriminaciones injustificadas por el mero hecho de canalizar inversiones en estos títulos (y no en acciones) que pueda erigir desventajas competitivas para las microempresas y PYMES en favor de las sociedades anónimas de mayor dimensión. Todo ello, acorde al sentido finalista de la RIC.

Con lo cual, se colige que el tribunal optó por darle una significación *lato sensu* a la noción “valores” para incluir igualmente las inversiones en participaciones exceptuadas del requisito de la realización de actividades económicas durante el periodo de mantenimiento de las inversiones indirectas que, a nuestro parecer, matiza y complementa la jurisprudencia de la STS, de 23-12-2024, acorde a los principios esenciales del régimen económico y fiscal de Canarias y al sentido finalista de la RIC.

Por todo ello, la AN consideró que la regularización realizada por la administración tributaria no es conforme a derecho por exigir el mantenimiento de las inversiones indirectas afectas a la actividad económica del contribuyente, habiéndose mantenido en su patrimonio los cinco años exigidos para la consolidación del beneficio fiscal.

Por su parte, otra de las cuestiones litigiosas planteadas (relacionadas con el objeto del presente trabajo) fue la materialización de la RIC mediante la compra de participaciones en la mercantil Hermoro SL por importe de 547.966,06 € que se destinó a la adquisición de una vivienda con dos plazas de garaje y un tercero para su posterior arrendamiento.

En este caso, la AN entendió igualmente no conforme a derecho la regularización realizada por la administración tributaria. Aunque el alquiler efectivo del bien inmueble entra en funcionamiento, el 20-12-2012, y la inversión debe mantenerse por un periodo de cinco años, nos encontramos igualmente ante una materialización indirecta que resultará cumplida con el mantenimiento de la misma durante dicho periodo, con independencia de que el contribuyente haya cesado en el ejercicio de su actividad económica, antes de finalizar el plazo de mantenimiento de la inversión.

Resulta igualmente relevante el argumento esgrimido por la AN en el sentido de que entendió el cumplimiento de la afección del bien inmueble al alquiler siguiendo doctrina de la propia AN en su "SAN de 5 de abril de 2017 (rec. 262/2015)" esgrimiendo que "*la exigencia contenida en el art. 27.4.a) de la Ley de utilizar el activo fijo adquirido es tanto como desarrollar la actividad tendente a lograr el alquiler del inmueble con independencia de que en efecto llegue a alquilarse.*" De este modo, no siendo un hecho controvertido que **el inmueble se puso en el mercado de alquiler el 24 de septiembre de 2007** (mediante **contrato de intermediación inmobiliaria con la entidad Casa Club Inmobiliaria**), a esta fecha ha de atenderse en el cómputo del plazo de cinco años²⁷. Es decir, ya se habría cumplido el requisito de afección a la actividad económica (si hubiera sido preceptiva, que no lo era) en el año 2012.

V. CONCLUSIONES

1. La consolidación del beneficio fiscal de la reserva para inversiones en Canarias requerirá el cumplimiento de los requisitos materiales y formales regulados en cada una de sus fases (dotación, materialización y mantenimiento de la inversión) en el artículo 27 de la ley 19/1994 que serán distintos en función del tipo de inversión que se realice, directa o indirecta.
2. Tanto la STS como la de la AN estudiadas en el presente trabajo han depurado y arrojado luz sustancialmente en la interpretación del artículo 27.8, primer y último párrafo de la ley 19/1994, en relación con las inversiones indirectas previstas en el artículo 27.4.D del mismo texto legal, aclarando la innecesidad de cumplir el requisito de realizar la actividad económica durante el periodo de mantenimiento de la inversión materializada en la RIC, sino sólo la afección personal en el patrimonio del contribuyente.
3. La dotación y materialización de la RIC sólo podrán realizarla los obligados tributarios que realizan actividades económicas en el IRPF y en el impuesto sobre sociedades. La reducción en la cuota íntegra del IRPF y en la base imponible en el

²⁷ Puntualización de gran importancia que arroja luz para determinar el cumplimiento de la afección a la actividad económica (entrada en funcionamiento) en el sector del arrendamiento de inmuebles y, posiblemente, análogos o similares.

impuesto sobre sociedades se realizarán sobre aquellas rentas procedentes de actividades económicas

4. La doctrina fijada en la STS, de 23-12-2024, determina que quedan exceptuadas de la realización de actividades económicas las inversiones indirectas en valores, salvo las previstas en el apartado 1º y 2º. Por su parte, la AN ha ampliado el listado de inversiones indirectas a todas las comprendidas en el referido artículo 27.4.D de la ley 19/1994; aclarando la salvedad de que las entidades participadas a que se refieren los apartados 1º y 2º deben realizar actividades económicas afectando a las mismas las inversiones dimanantes de la materialización de la RIC realizada por el contribuyente inversor. El incumplimiento de dicho requisito por parte de la entidad participada determinará, a su vez, el incumplimiento por parte del obligado tributario. Todo ello, mediante una labor hermenéutica realizada por la AN del término "*valores*" *lato sensu* intrínsecamente ligado a la imposibilidad de afectar aquellos títulos a actividades económicas, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 29.1.c) de la ley 35/2006 IRPF.

5. El REF de Canarias, finalista y con un contenido heterogéneo, requiere una interpretación teleológica que permita comprender el cumplimiento de los principios y fines previstos en sus normas fiscales especiales, no resultando factible (salvo en aquellos preceptos que expresamente lo dispongan) hermenéuticas restrictivas que priven a sus preceptos de la eficacia y fines perseguidos. Todo lo cual, va en consonancia con la doctrina reciente del TS sobre la interpretación de los beneficios y exenciones tributarias.

No obstante, la hermenéutica teleológica debe ser cauta evitando exégesis económicas o excesos que desemboquen en resultados contrarios a la norma o impliquen una reformulación diferente quebrantando el principio de reserva de ley tributaria y de seguridad jurídica.