



Consejo Consultivo de Canarias

## DICTAMEN 10/1997

La Laguna, a 21 de febrero de 1997.

Dictamen solicitado por los Excmos. Sres. Presidentes del Parlamento y del Gobierno en relación con los *Recursos de inconstitucionalidad contra la Disposición Adicional Tercera de la Ley 14/1996, de 30 de diciembre, de Cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónoma y de Medidas Fiscales Complementarias (EXPS. 13 y 18/1997 RI)\**.

## FUNDAMENTOS

### I

1. El presente Dictamen de carácter preceptivo solicitado por los Presidentes del Parlamento y del Gobierno de la Comunidad Autónoma (CAC), se emite sobre la procedencia de interponer recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional (TC) contra la Ley 14/96, de Cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y de Medidas Fiscales Complementarias, al entender que su disposición adicional tercera es contraria a la Constitución (CE), directamente o en relación con el Estatuto de Autonomía (EAC), a la vista de lo establecido en la disposición adicional tercera y el artículo 133 CE y el artículo 46.3 EAC (antes 45.3 EAC). Todo ello, según lo dispuesto en los artículos 1.1, 3.1 y 2, 10.4 y 11.1 de la Ley del Consejo Consultivo (LCCCan).

Dado que el Dictamen previo y preceptivo en estos asuntos puede ser solicitado tanto por la Presidencia del Gobierno como por la del Parlamento (cfr. los artículos 10.4 y 11.1, LCCCan en conexión con los artículos 13.f) y 15.4 de la vigente Norma estatutaria) y habiéndose enviado sendas solicitudes por ambas sobre el asunto arriba indicado, el Pleno de este Organismo acordó su acumulación, por la identidad de

---

\* **PONENTE:** Sr. Petrovelly Curbelo.

objeto y finalidad de la actuación consultiva recabada, comunicando este acuerdo a los solicitantes.

2. En las dos solicitudes de Dictamen se hace constar, en aplicación del art. 15.2, LCCCan, la urgencia del mismo, razón por la que, en principio, debe emitirse en el plazo máximo de 15 días, que han de entenderse hábiles (cfr. disposición adicional primera del Reglamento del Consejo Consultivo en relación con la disposición final segunda de su Ley reguladora). Sin embargo, en los oportunos escritos de remisión no se justifica el uso de la facultad legal reseñada, cuando parece razonable que debiera hacerse con base en una no menos razonable y lógica lectura del precepto legal comentado en conexión con su primer apartado y la adecuada consecución de la finalidad de la función a realizar, que obviamente exige su mas adecuada producción. Así, siendo excepcional el acortamiento del plazo para llevarla a cabo, debiera ser extraordinario el ejercicio de tal facultad y, por ende, justificado o, cuanto menos, motivado.

3. Finalmente, procede advertir desde este momento que, desde luego, cabe argüir la inconstitucionalidad de la Ley 14/1996 en relación con su disposición adicional tercera, pero no de ésta misma *per se* o autónomamente cuando se le achaca como vicio causante el incumplimiento de la disposición adicional tercera de la Constitución. En efecto, tal cosa supondría la aparición de un defecto formal en el procedimiento de producción del acto normativo de aprobación de la regulación primaria en cuestión, de modo que ese vicio incide directamente más en aquél que en ésta. Esto es, es el acto el que sería el contrario a la Constitución, aunque generando esta circunstancia como inevitable consecuencia la inconstitucionalidad e invalidez de la normativa conexas con dicho defecto que aprueba.

En esta línea, siendo el artículo 46 (entonces 45, ahora 46) EAC un desarrollo de la norma constitucional antes citada, el cual ha de reputarse del todo conforme a ella, ocurre que, aunque es claro que la Ley 14/1996, en cuanto acto normativo, puede ser atacable por inconstitucional al no acomodarse al procedimiento de aprobación para él dispuesto en el Ordenamiento a partir de la Constitución, técnicamente no es correcto del todo mantener que cabe hacerlo por vulnerar exclusivamente el precepto estatutario referido. Así, ese acto podría ser declarado incurso en inconstitucionalidad por no ajustarse a la disposición adicional tercera CE y, con base en ella, a su normativa de desarrollo, pero siempre que ésta sea

efectivamente constitucional; condicionante sobre el que siempre puede pronunciarse el TC, y a veces ha de hacerlo previamente, habida cuenta de que en su análisis de adecuación constitucional puede tener en cuenta esa normativa de desarrollo (cfr. artículos 28.1 y 39.2 de la Ley Orgánica 2/1979, del Tribunal Constitucional, LOTC).

En este orden de cosas, también es pertinente señalar ahora que la disposición adicional tercera de la Ley 14/1996, en cuanto contiene una norma aprobada por este acto normativo, sería inconstitucional si estableciera la deslegalización de la ordenación de cierto elemento esencial de un tributo, que constitucionalmente debe ser regulado mediante ley formal, al permitir su regulación por reglamento, una norma no constitucionalmente adecuada a tal fin. Pero también por producir ese efecto inconstitucional en relación con otros asuntos que, siendo o no de carácter fiscal o tributario, asimismo están reservados a la ley por la Constitución. Por tanto, además de tratarse aquí de un vicio o defecto formal por falta de rango de la norma aplicable, y por tanto de incompetencia del acto normativo de su aprobación, los preceptos constitucionales vulnerados no sólo serían el del artículo 133.3 CE, sino también otros contenidos en distintos artículos del Texto Constitucional, entre ellos el art. 9.3.

## II

1. El Consejo Consultivo se ha pronunciado múltiples veces sobre el Régimen Económico y Fiscal de Canarias (REF) al dictaminar sobre diversas cuestiones relativas al mismo, incluyendo por supuesto la procedencia de que la CAC recurriera ante el TC contra actos normativos del Estado central reputados inconstitucionales, tanto leyes formales como decretos-leyes, que incidían de una u otra forma en dicho Régimen, modificándolo, afectándolo o, en suma, generando alteraciones en su ordenación esencial, en su contenido material o en sus efectos y, por tanto, en el funcionamiento del mismo o en la aplicación de sus principios fundamentales y definitorios constitucionalmente reconocidos, estatutariamente determinados y legalmente desarrollados.

En este sentido bueno es recordar que se ha entendido que el REF es una institución existente antes de la entrada en vigor de la Constitución de 1978 y cuya

existencia ésta consagra y, por demás, con la consideración legislativa que entonces tenía, viniendo conformado dicho Régimen por un conjunto de normas jurídicas establecidas en principio y básicamente por su propia Ley institucional, las cuales crean y disciplinan diferentes figuras o instrumentos de orden fiscal y económico. Además, esta normativa e instrumentos son, por naturaleza y definición, reformables o modificables para hacerlos eficaces y útiles en orden a satisfacer eficientemente las necesidades de las Islas, ineludiblemente cambiantes al hilo de las no menos mutables condiciones socio-económicas e institucionales, de su existencia, que aparecen como forzosa consecuencia del desarrollo social, económico y político del entorno en el que se encuentra el archipiélago en relación con las propias características geográficas y físicas de éste, de manera que tal modificabilidad es consustancial al REF, permitiéndole alcanzar en cada momento los fines que lo justifican y hacen preciso su establecimiento y mantenimiento.

Por otra parte, se recuerda que el REF es calificable de especial en cuanto incorpora figuras o instrumentos fiscales o económicos diferentes, en su conceptualización, tratamiento y efectos o aplicabilidad, a los previstos con carácter general para el territorio estatal. Así, históricamente y tanto en 1978 como hoy día incluye figuras económicas y tributarias propias, la peculiar o singular consideración de la imposición, indirecta o no, en Canarias o en partes determinadas del archipiélago a partir del establecimiento de la Ley 19/1994 y, en todo caso, la existencia de una carga fiscal relativa a la imposición sobre el consumo menor en las Islas que en el resto del Estado y la inaplicación de monopolios comerciales.

En fin, la no cuestionable titularidad formal del REF por el Estado, y la subsiguiente competencia estatal para establecer su normativa, incluida la adopción de su Ley fundamental e institucional, no empece la conexión e intervención al respecto de la CAC. Así, existe una previsión jurídica en garantía de su existencia recogida en la Constitución y desarrollada, con adecuación a ésta, en el Estatuto de Autonomía que supone: por un lado, la reforma constitucional para hacer desaparecer el REF o la referida intervención autonómica, la reforma estatutaria para modificar sus principios esenciales y definitorios, y un procedimiento legislativo complejo, en el que se incluye una necesaria y previa participación del Parlamento de la Comunidad Autónoma, para modificar su Ley o su regulación y funcionamiento en la línea apuntada precedentemente; por el otro, la intervención de la CAC como organización política global de la Región a través, justamente, de su Cámara

legislativa, el máximo órgano representativo de los habitantes de aquella, al menos en los dos últimos supuestos modificadores y de modo tan jurídicamente relevante como determinante.

2. Concretamente, en el Dictamen nº 80/1996, de 23 de octubre, sobre la interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra el Real Decreto-Ley 12/1996, en relación con lo dispuesto en su artículo 8, apartado 1.3.a), último de los emitidos en esta materia, se recogían en las Conclusiones lo siguiente:

- La garantía del REF, o de su mantenimiento y ajustada reforma, se establece en la Constitución y se desarrolla en la Norma estatutaria, con adecuada intervención al efecto del Parlamento regional. Dicho Régimen se plasma normativamente, a partir de su reconocimiento constitucional y definición estatutaria de orden principal, en su legislación institucional, suponiendo la existencia de figuras impositivas propias y específicas; la aplicación, asimismo específica, de otros impuestos estatales sobre la importación o el consumo; y, en general, de una presión fiscal de los impuestos indirectos en Canarias, específicos o no y estatales o autonómicos, menor que en el resto del Estado, considerados aquellos global o singularmente.

A lo que, en el contexto que interesa en este caso, ha de añadirse que igualmente supone la presencia de figuras económicas específicas y/o propias, con sus consecuencias fiscales eventualmente, que aún pueden afectar a la exigencia o efectos de impuestos directos en las Islas, cual sucede con la Zona Especial Canaria (ZEC) precisamente, sin olvidar la ya apuntada ausencia de monopolios.

- La modificación del REF por el legislador estatal mediante un acto normativo propio, una ley de las Cortes Generales o, en su caso y limitadamente, un decreto-ley del Gobierno de la Nación, siendo ello en principio lo procedente puesto que es de titularidad estatal tanto el Régimen en cuestión o su ordenación conformadora, como la imposición indirecta de orden general y su normativa reguladora, ha de respetar la garantía constitucional-estatutaria del referido REF, tanto si es una modificación formal, reformándose la normativa que ordena esta institución, con incidencia inmediata en su Ley fundamental o a través de otro acto normativo diferente, como si es material, produciéndose como consecuencia de reformarse la normativa legal de figuras fiscales o tributarias no específicas del REF pero afectadas por éste al ser

aplicables en Canarias, debiéndose al respecto respetar el diferencial fiscal precedentemente señalado.

Exigencia esta última igualmente aplicable al legislador autonómico cuando ordene sus propios tributos, pues, como se ha razonado, viene vinculado y limitado también por el REF al hacerlo, debiendo respetar el antedicho diferencial en todo caso.

- No es formalmente correcto, habida cuenta que el REF es una institución y que su ordenación se establece por una ley concreta y específica, propiamente institucional, que la modificación de dicho Régimen tenga lugar por otra vía que no sea la reforma de tal Ley mediante el correspondiente proyecto o proposición legislativa o, excepcional y matizadamente, de decreto-ley que vaya dirigido expresa y objetivamente a ese fin. En todo caso, cuando una proyectada legislación financiera y tributaria no dirigida a modificar la Ley del REF pudiera afectar a este al poder alterar su normativa y figuras o sus instrumentos y elementos definitorios y consustanciales, sean fiscales o económicos, o bien, sus principios esenciales en cuanto a su aplicación o funcionamiento y efectos, ha de recabarse al respecto la audiencia previa del Parlamento autonómico en el procedimiento de aprobación de tal legislación, cabiendo que aquel, de entender que en efecto se va a producir con ella la indicada modificación, proceda del modo estatutariamente previsto al respecto.

En este sentido, se reitera aquí que el apartado 4 del artículo 46 (entonces 45, ahora 46) del Estatuto significa, con fundamento en la disposición adicional tercera de la Constitución pertinentemente entendida de forma amplia para hacer plenamente eficaz la norma garantista que recoge y evitar su defraudación por el legislador actuante, un procedente cierre de la garantía del REF. Esto es, complementa eficientemente la norma del apartado anterior del artículo estatutario comentado, referido a la modificación de aquél en general, al extender su mandato y finalidad garantista a proyectos legislativos que no pretenden la reforma formal del REF, léase de su Ley reguladora de manera expresa o no, pero que pueden modificarlo materialmente.

- El informe a emitir por el Parlamento de la CAC cuando se vaya a modificar material y/o formalmente, de modo expreso o no, el REF ha de recabarse en tiempo hábil para que se respete o cumpla la garantía de aquél y no se produzca la

vulneración de las normas de la Constitución o, con fundamento en ellas, del Estatuto que la desarrollan. Al respecto, en base a una interpretación de esas normas de orden sistemático y finalista, cabe sostener que ese informe sólo es favorable, y por tanto no obstativo de la reforma proyectada, cuando, siendo positivo respecto a ésta, es aprobado por cierta mayoría cualificada de la Cámara representativa de la CAC, la misma mayoría y Cámara que informó favorablemente en su momento la normativa a reformar del REF; mientras que, de ser efectivamente favorable, ello supone vinculatoriedad para el proponente de la modificación informada sobre ésta, de manera que, de introducirse por él algún cambio ulterior en ella, esta circunstancia debe ser sometida a nuevo informe del Parlamento autonómico.

En todo caso, como quiera que es preceptiva la solicitud de tal informe y teniéndose en cuenta además que ello es un trámite exigido directamente por la Constitución, y no ya tan sólo por el Estatuto aunque fuere con base en ella, en relación con un procedimiento legislativo peculiar al estar caracterizado precisamente por la presencia de este trámite y su realización necesaria antes de que se adopte el acto al que se refiere, la omisión o deficiente realización de este trámite comporta vulneración de la normativa constitucional-estatutaria reguladora de ese procedimiento y, por ende, la inconstitucionalidad del acto normativo resultante por contrario a la Constitución. Todo lo cual, por cierto, ha sido explícitamente advertido por el TC en su Sentencia 35/84.

3. Por último, antes de entrar en el análisis de la concreta cuestión planteada a este Organismo, determinándose razonadamente si la Ley estatal objetada puede ser inconstitucional y, por tanto, recurrible por los motivos aducidos por los Grupos Parlamentarios proponentes y el Gobierno, procede realizar un breve excursus técnico-jurídico sobre el segundo de tales motivos.

Es decir, sobre la idea de la deslegalización de una materia por el legislador ordinario, pasando por expresa decisión de éste a ser regulada por reglamento y no por ley formal, sin perjuicio de la posibilidad de que aquél reconsidere su decisión y vuelva a regularla legalmente, derogando la ordenación reglamentaria que tuviere entonces. Y, asimismo, sobre la conexas de reserva de ley, según la cual cierta materia sólo puede ser regulada mediante ley formal o por normativa aprobada por ésta según decisión de la Norma capacitada para ello, la Constitución, sin que una norma

de menor rango, cual es la primaria y legislativa al ser aprobada por ley parlamentaria, pueda contravenir o desconocer ese mandato.

Pues bien, ante todo ha de hacerse hincapié en que las referencias constitucionales, múltiples, a que cierta materia o cuestión sea regulada mediante ley, de acuerdo con la ley, en virtud de ley o con arreglo a la ley deben entenderse desde luego dirigidas a la ley formal o parlamentaria, según se deduce de una interpretación sistemática y finalista de las normas constitucionales afectadas, señalándolo así el TC de modo reiterado y explícito por demás. Es decir, tales materias o cuestiones se han de ordenar, en principio y fundamentalmente, mediante un acto normativo de una Cámara representativa con potestad legislativa y a través de un procedimiento legislativo, sin perjuicio de que éste pueda tener variaciones o peculiaridades según el acto legislativo del que se trate; circunstancia ésta generadora de diversa fuerza pasiva en las correspondientes leyes, conectada generalmente, aunque con matices, a la fuerza activa de aquellas.

Por consiguiente, aunque haya diversidad en la Norma constitucional entre unas leyes orgánicas y otras o entre éstas y las leyes ordinarias y aún entre éstas, con las consecuencias procedimentales y ordenadoras que ello conlleva, es indudable que la materia reservada constitucionalmente a la ley sólo puede ser disciplinada mediante una de aquellas, cualquiera que sea su clase o fuerza, dependiendo de cada específico mandato constitucional cuál deba ser el acto legislativo concreto a dictar para establecer, modificar o derogar la correspondiente normativa primaria. Pero, en ningún caso, esa materia o cuestión puede ser regulada, *ex novo* o con efectos derogatorios de una norma primaria preexistente, por un reglamento gubernativo o por un decreto-ley del Gobierno. Es más, pudiendo extraordinariamente serlo mediante decreto-legislativo, ha de recordarse que se excluye de esa posibilidad la materia reservada a ley orgánica y que la misma exige ley parlamentaria de delegación previa.

No obstante, siempre que exista norma primaria aprobada por ley formal en cierta materia reservada a ésta, no hay objeción constitucional a la presencia de norma gubernativa sobre ella. Pero, aparte de que no podría ser establecida por decreto-ley, pues la incidencia de éste en la materia no puede ser jurídicamente activa o innovadora, dicha norma ha de ser ejecutiva, en el más estricto sentido del término, de ser reglamentaria. Es decir, debe establecerse por Decreto y debe

depender, formal, procedimental y sustantivamente, incluyendo alcance ordenador, efectos normativos, tiempo de producción y su propia existencia, de la ley mediante la que se ordena la materia y que la llama condicionada y limitadamente para que complemente la regulación primaria por ella aprobada; lo que, en definitiva, veda la presencia en esta materia del denominado reglamento puramente autónomo, particularmente en su variedad normativa.

En este tema procede señalar que es aceptado comúnmente que en nuestro Ordenamiento caben los reglamentos autónomos de orden organizativo dentro de la Administración o en el ámbito administrativo, pudiendo ser incluso normativos en cuanto regulen situaciones asimismo internas del Ejecutivo y denominadas de sujeción especial. En cambio, no lo es tanto que puedan existir reglamentos normativos autónomos, definidos como aquellos que ordenan situaciones o cuestiones externas a la Administración y, por ello, comportan la regulación sustantiva de asuntos sin necesidad de ley previa y, en consecuencia, sin dependencia de ley concreta o determinada, aunque sigan supeditados al principio de legalidad, en cuanto supremacía de la ley, porque no pueden contravenir precepto legal alguno o resistir a la fuerza activa de la ley o de actos normativos con "fuerza" de ley.

Pero lo cierto es que, aun admitiendo que quepan esos reglamentos normativos autónomos o no ejecutivos, en cualquier caso y al contrario que los propiamente ejecutivos, por razones exactamente opuestas a aquéllas que permiten la existencia de éstos, tales reglamentos no caben en modo alguno en materias sometidas a algún tipo de reserva de ley.

De todos modos, conviene insistir en que la ordenación constitucional de la indicada reserva legal no es idéntica en todos los casos, utilizando el legislador constitucional diferentes expresiones al respecto que han de interpretarse, como ha hecho el TC, en el sentido de entender que no significan exactamente lo mismo y, por tanto, que es distinto en cada caso el ámbito de la reserva legal prevista. Con lo que, congruentemente, también ha de serlo correlativamente el margen de actuación al respecto del legislador para ordenar la materia afectada, siempre dejando a salvo la primacía del principio de legalidad, tanto en su vertiente activa como en la pasiva.

Así, habrá situaciones en las que la materia o asunto reservado debe ser ordenado primaria, completa y exhaustivamente por la ley formal, dejando escaso

margen regulador, en sentido innovador y original, al reglamento ejecutivo que pueda ser llamado a completar esa ordenación primaria (cfr. artículo 53.1, CE). En otras, ese margen puede ser mayor, teniendo más capacidad reguladora el reglamento pese a mantenerse por supuesto las limitaciones que son inherentes o consustanciales a su carácter (cfr. artículos 31.3 y 133.1 y 3, CE). En fin, en otros supuestos dicho margen debe ser, por la naturaleza de la materia afectada, aún más grande (cfr. artículo 103.2, CE), cabiendo no obstante observar que el reglamento en esa materia tiene una innegable y necesaria conexión con la ley, general o especial, que la regula previamente, sea o no calificable de organizativo.

En todo caso, lo importante y determinante es que, aunque el margen de posible regulación reglamentaria en la ordenación de una materia, institución o cuestión que esté conectada a la ley por la Constitución pueda variar, según se ha apuntado, en ninguno de los supuestos antedichos puede hablarse de reglamento autónomo normativo y tampoco cabe deslegalización propiamente dicha porque, en todos ellos, debe existir norma legal que ordene al menos los elementos básicos o esenciales de tal materia, institución o cuestión. Este es el único medio constitucionalmente admisible de que el reglamento pueda regular aquélla en virtud de la ley, con arreglo a la ley o de acuerdo con la ley.

Esto es, en materias reservadas a la ley formal no cabe que el legislador, al ordenarlas, deslegalice plenamente su regulación, no pudiendo remitirlas en bloque y sin condicionamiento material alguno al reglamento, que ha de ser fundamentalmente no autónomo, al menos en cuanto está necesitado de ley previa a la que seguir o acomodarse, de modo que, si no hiciera tal cosa, el acto legislativo que lo dispusiera y el reglamentario que lo aplicara serían inconstitucionales.

### III

De acuerdo con lo razonado hasta aquí se analizará seguidamente si la Ley 14/1996 es, en efecto, inconstitucional al establecerse como se ha hecho y aprobar consiguientemente la norma de su disposición adicional tercera. Tanto por no producirse en el procedimiento de producción de tal acto legislativo la tramitación contemplada en el artículo 46 (entonces 45, ahora 46) EAC en base a lo ordenado en la disposición adicional tercera CE, como por disponer en dicha norma, al modificar la disposición final de la Ley 19/1994 del REF, que el Gobierno regulará el régimen de la ZEC prevista en aquélla, suponiendo este mandato una indebida deslegalización

por el legislador ordinario de una materia sujeta a regulación legal, totalmente o, al menos, previa a la eventual incidencia reglamentaria en ella.

1. En lo que a la primera causa de posible inconstitucionalidad respecta, su determinación demanda la previa calificación de la operación realizada por la norma cuestionada respecto al REF y a su Ley institucional, establecedora primigenia de su normativa esencial y fundamental. Es decir, aquella que, con rango primario y con carácter específico, desarrolla y aplica, ordenando los distintos instrumentos o figuras del indicado Régimen, los principios definitorios de éste recogidos en el artículo 46.1 (entonces 45, ahora 46) EAC y que, se reitera, fueron reconocidos por la Constitución por formar parte de la legislación del REF en vigor al establecerse aquella y entenderla ajustada a la misma.

En este contexto, no cabe la menor duda que la disposición adicional tercera, Ley 14/1996 implica, cuestionablemente *per se* al suponer la reforma de un acto-fuente de orden institucional mediante otro bien diferenciado de él en objeto, fin y carácter, una alteración de la normativa aprobada por la Ley 19/1994, en su disposición final, y, por ende, constituye una modificación formal del REF.

Además, con esta operación se introduce un precepto que podría alterar sustancialmente la regulación de la Ley 19/1994 referente a la ZEC, instrumento de carácter fundamental en el presente REF, tanto funcional como finalísticamente, teniendo naturaleza y relevancia económica pero también evidentes e inevitables connotaciones y consecuencias fiscales, incluso relativas a la imposición directa. Así, parece modificar las previsiones normativas de dicha Ley tanto en cuanto al rango de la ordenación del régimen de ese instrumento como, coherentemente, al órgano competente para establecerla, sin olvidar su incidencia en el aspecto temporal de dicha ZEC. Por todo ello, resulta que también produciría una innegable modificación material o sustantiva en la ordenación del REF y, forzosamente, en éste; eventualidad que no tiene que ir siempre unida a la modificación antes constatada, pero que, generada ésta, sea correctamente producida o no, suele acompañarla.

Es cierto que la Ley 14/1996, y lógicamente su Proyecto, no es un acto normativo dirigido a modificar la Ley del REF o éste, siendo *ab initio* calificable como legislación financiera y tributaria de carácter general. Pero, siendo indiscutible que esta circunstancia nunca puede servir para eludir la garantía constitucional y

estatutaria del REF, de ahí el sentido de cierre de aquélla que tiene la norma del artículo 46.4 EAC (antes 45.4), demostrado o contrastado que contiene una norma que puede modificar formal y materialmente el REF, es claro que no solo procedía que el Proyecto legislativo en cuestión hubiera sido sometido necesariamente a audiencia del Parlamento autonómico, emitiendo éste ante esta realidad el correspondiente informe del artículo 46.3 EAC (antes 45.3); sino que, en efecto, procedía que le hubiera sido recabado directamente tal informe a la Cámara representativa autonómica.

Por tanto, como quiera que no ha sucedido ninguna de las dos circunstancias reseñadas en el párrafo anterior, habiéndose tramitado el Proyecto de la Ley 14/1996 a través del procedimiento legislativo ordinario sin incluir el debido trámite de necesaria intervención del Parlamento de la CAC, al que no se dio audiencia o le fue recabado informe, ni aun en tiempo dudosamente hábil o sobre un objeto cuestionablemente pertinente, y dictándose en consecuencia la Ley de referencia sin ser informada o siquiera opinada por tal Parlamento respecto a su disposición adicional tercera, resulta que dicho acto normativo está formalmente viciado por la causa indicada y en relación con la citada disposición.

Lógicamente, siendo inconstitucional la aprobación por la Ley 14/1996 de la norma de su disposición adicional tercera, es desde luego procedente que aquella sea recurrida en este punto ante el TC con el fin de que declare mediante sentencia esa inconstitucionalidad y, por consiguiente, la invalidez de la mencionada norma.

2. En cuanto a la eventual segunda causa de inconstitucionalidad de la Ley 14/1996 que se plantea, especialmente por el Gobierno autonómico, debe advertirse ante todo que, aunque la deslegalización que pudiera ordenarse por el mandato de la disposición adicional tercera de aquélla se ha trasladado, en la actualidad y mientras no se pronuncie el órgano competente al respecto, a la disposición final única, punto 2 de la Ley 19/1994, desde una perspectiva estrictamente normativa, la vulneración de la Constitución se habría producido sin duda mediante el primero de los actos normativos aquí mencionados.

Ello, porque sería constitucionalmente inadecuado que pudiera preverse a su través la deslegalización del régimen de la ZEC habida cuenta que, siendo ésta una materia constitucionalmente reservada a la ley formal, el legislador que pretenda

disciplinarla no podría aprobar una norma que remitiera al reglamento la ordenación de la misma.

Ciertamente, la operación de carácter deslegalizador que se genera con la ordenación analizada aparece mas fácilmente a la vista mediante la comparación entre el nuevo precepto a incluir en la disposición final Ley 19/1994, pasando a formalizarse como segundo párrafo de su apartado 2, y el ya existente en ella, que aparecería como primer párrafo de este apartado. Así, parece claro que en éste se prevé una pertinente llamada al reglamento ejecutivo para desarrollar la ordenación aprobada por la Ley del REF, la cual es constitucionalmente correcta no sólo por la consideración de la norma reglamentaria a establecer, sino por hacer intervenir al respecto a la CAC, circunstancias ambas que no aparecen en el otro, siendo evidente que se pretenden mantener los dos mandatos en la disposición de referencia, sin confusión, exclusión o solapamiento entre ellos.

Además, tal parece que la deslegalización en cuestión, y concretamente su improcedencia constitucional y la subsiguiente inconstitucionalidad del acto que aprueba su ordenación, no afecta sólo al ámbito temporal de la ZEC, y por tanto al de las exenciones y bonificaciones fiscales que la existencia de aquella comporta según su presente normativa legal reguladora, sino al entero régimen de dicha ZEC, incluyendo elementos fiscales como de otro tipo sobre los que puede existir reserva de ley. Impresión que se refuerza por el hecho de que la norma que nos ocupa no hace referencia alguna a la normativa sobre el particular de la Ley 19/1994: el nuevo precepto mandata al Gobierno a regular todo ese régimen, sin hacer distinciones al efecto y sin que parezca ser esa ordenación reglamentaria desarrollo de la legal, eventualidad por demás ya prevista previamente.

En definitiva, la norma objetada no sólo parece prever, en efecto, una deslegalización general y plena en la materia, sino consecuentemente la derogación de la parte de la Ley 19/1994 reguladora del régimen de la ZEC, que se hará efectiva en cuanto se dicte el reglamento gubernativo en esa materia. En esta eventualidad, es precisamente el aspecto temporal de la ZEC el asunto que en principio pudiera pensarse que menos problemática constitucional presenta, siendo esta parte de la norma estudiada la que mejor se podría defender constitucionalmente a la luz del tenor literal del artículo 133.3, CE. Así, aquella no establece los beneficios fiscales

de los que se trata y, además, impone ciertos límites al reglamento que ordene este tema e incluso parece acomodarse a la norma que incorporó al artículo 28 Ley 19/1994 por el Real Decreto-Ley 3/1996. Sin embargo, como se verá enseguida y al conectarse con la finalización de la existencia de la ZEC, la cuestión no resulta aporoblemática, sino más bien lo contrario.

Pues bien, con este presupuesto, han de efectuarse las observaciones que a continuación se exponen:

-Aun cuando no sea una cuestión bien aclarada en la ordenación que se estudia, tanto visto en sí mismo el tenor literal del precepto que se ha introducido en la disposición final, apartado 2, de la Ley 19/1994, como comparándolo con el ya existente en ella, que permanece vigente e intacto, así como observada la normativa sobre la ZEC recogida en el Título V de dicha Ley, puede considerarse que el régimen de tal ZEC a ordenar por el Gobierno, como conjunto de elementos orgánicos, competenciales, funcionales y materiales o, en definitiva y en puridad técnico-jurídica, de normas que lo integran al ordenar ese conjunto, está actualmente contenido en el mencionado Título V de la Ley 19/1994. O, en todo caso y excluyendo su Capítulo I, como parece dar a entender la disposición adicional tercera de la Ley 14/1996 al usar la expresión "dentro del límite previsto en esta Ley", aquí la del REF, en sus Capítulos II al VI.

-Suponiendo pues que, como mínimo, el régimen de la ZEC viene ordenado en los Capítulos II al VI, Título V de la Ley 19/1994, no incluyéndose en la disposición adicional tercera de la Ley 14/1996 mención alguna al respecto y previéndose en la disposición final de la primera de las Leyes citadas un desarrollo reglamentario de su entera ordenación, existiendo incluso referencias concretas al mismo en diversos preceptos de la propia Ley del REF, debe concluirse también que la Ley 14/1996 está previendo la plena modificación de la ordenación del régimen de la ZEC recogida en la Ley 19/1994, en una especie de derogación diferida de la misma en su efectiva plasmación en cuanto será sustituida por la normativa gubernativa al respecto, y, en consecuencia, está ordenando la deslegalización completa de ese régimen.

-En relación con lo expuesto, sin perjuicio de lo que se dirá luego sobre la última circunstancia reseñada, ha de señalarse inmediatamente que es de dudosa constitucionalidad que la Ley del REF, dada su naturaleza, sea modificada por otro acto legislativo distinto y que, además, tiene una finalidad normativa bien

diferenciable y diferenciada, siendo también cuestionable que esa operación se efectúe de manera no sólo no expresa, sino mediante una disposición adicional y al socaire de la concesión de una facultad reguladora al Gobierno sobre una materia regulada por otra Ley y que, en sus justos términos técnicos y constitucionales, ya venía contemplada en ésta.

-No cabe operar una absoluta deslegalización en la materia, obviamente consustancial a la ZEC, a la que se refiere el Capítulo II, Título V, Ley 19/1994, como en realidad aparece patentizado en los artículos 32, 36 o 39 de ésta, en virtud de lo preceptuado en el artículo 103.2 y 3 CE. Así, este precepto constitucional deja margen de maniobra considerable al reglamento en el primer caso y poco en el segundo, pero siempre supone la previa presencia de la Ley en estos asuntos, tanto en lo referente al régimen del personal afectado, como en lo concerniente a la creación, organización, funciones, medios y facultades del Consorcio de la ZEC, máxime cuando ha intervenido y debe intervenir la CAC al efecto. Por demás, esta materia está actualmente ordenada con carácter general y de modo adecuado a la regulación constitucional aludida en la Ley de 28 de diciembre de 1958, de Entidades Estatales Autónomas siendo especialmente significativos sus artículos 2, 6.1 y 3, 9, 10 y 11.1, siendo constitucionalmente objetable que esta regulación fuese objeto de derogación singular por otra Ley *ad hoc*.

-Asimismo, no puede ordenar el legislador ordinario la deslegalización de la materia a la que se dedica la normativa del Capítulo III, Título V, Ley 19/1994, porque, por su propia naturaleza, es claro que aquélla debe ser aprobada por ley formal, estando particularmente afectados derechos y libertades del Capítulo II, Título I de la Constitución y elementos esenciales o básicos del procedimiento administrativo y del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, sobre todo cuando se trata de establecer excepciones singulares de la regulación legal general al respecto.

-De conformidad con lo previsto en los artículos 133.1 y 3 CE en relación con el precepto del artículo 31.3 de ésta, tema sobre el que se ha pronunciado el TC y, además, en la línea argumental mantenida por este Consejo, si bien es cierto que la reserva de ley en materia fiscal no es perfecta o aun menos totalizadora, cabiendo la incidencia en ella del reglamento, no lo es menos que éste no sólo puede ser

estrictamente ejecutivo, sino que los tributos, estatales, autonómicos o locales, y, en general, las posibles fuentes de ingresos públicos han de ser creados o previstos por la ley formal. La cual también debe establecer y ordenar sus elementos definitorios y esenciales, así como clarificar exhaustiva y puntualmente las remisiones que hiciera al desarrollo reglamentario de sus normas o la incidencia de reglamentos en la materia que regule.

-En conexión con esta cuestión fiscal, los beneficios fiscales que afecten a los tributos de los que se trata, tanto directos como indirectos y tanto propios del REF como ajenos a éste, han de ser ordenados en su establecimiento por ley formal, pero ello no obliga, como reconoce expresamente el TC, a que su ordenación tenga que ser totalmente de carácter legal ni impide que pueda serlo, con esos límites y condiciones, reglamentaria. Por eso, se podría intentar sostener que no es contraria a la Constitución la disposición adicional tercera de la Ley 14/1996, porque no establece u ordena las bonificaciones o exenciones en cuestión y, siendo ley formal, puede autorizar al Gobierno para que, teniendo presente el límite previsto en la Ley 19/1994 al respecto y fijando otro límite mínimo sobre el particular, regule el ámbito temporal de la ZEC y, por ende, de tales beneficios. Pero, aparte de lo inadecuado que resulta que semejante mandato se apruebe sin informe autonómico o por un acto normativo ajeno a la Ley institucional del REF, como ya se ha dicho, lo cierto es que asimismo no se prevé intervención del Parlamento autonómico en la eventual decisión de liquidación o terminación de la ZEC.

-Además, resulta frontalmente contrario a la Constitución que esa autorización se extienda al régimen de la ZEC y, en el contexto tratado, que permita al reglamento incidir indebidamente en su aspecto fiscal, disponiendo acerca de la existencia y consideración de exenciones y bonificaciones, en la determinación de los impuestos u otros tributos por ellas afectados y, en fin, en la permanencia de este fundamental instrumento del REF, creado por la Ley de éste y a suprimir, en su caso, por ella.

-En esta misma línea, y por motivos similares a los previamente expresados en estas observaciones, no cabe que el legislador ordene la regulación por vía reglamentaria, al menos no totalmente y en bloque, sin norma legal previa y efectivamente normadora al efecto, de las cuestiones que se contemplan y ordenan en los Capítulos IV, con sus cuatro Secciones, V, existiendo una significativa remisión

reglamentaria en su artículo 63, y VI, respecto al que tiene obviamente especialísima incidencia el principio de legalidad (cfr. artículo 25, CE), del Título V de la Ley 19/1994.

-En resumidas cuentas, ha de concluirse que la disposición adicional tercera Ley 14/1996 o, si se prefiere, la vigente disposición final, apartado 2, segundo párrafo, Ley 19/1994, contiene una norma deslegalizadora que no es ajustada a la Constitución, siendo por ello inconstitucional, y recurrible ante el TC en orden a que éste así lo declare con todas las consecuencias que ello comporta, el acto normativo que la aprobó e introdujo en el Ordenamiento Jurídico; es decir, dicha Ley 14/1996 en relación, de nuevo, con su mencionada disposición adicional.

Naturalmente, lo que se ha observado con anterioridad se entiende siempre que la disposición de referencia se interprete en la forma aquí mantenida, a lo que parece llevar ineludiblemente, se insiste, su propia literalidad y una interpretación sistemática y finalista de la norma que formaliza. Lógicamente, si se hiciera el esfuerzo de asumir que no existe la deslegalización que la interpretación seguida aquí supone, de modo que la regulación reglamentaria autorizada por esa norma al Gobierno se considera que se hace sin perjuicio de la legal ya existente al respecto en la Ley 14/1996 y que debe establecerse con respeto a ella, pese a que la existencia de estas circunstancias es de difícil defensa por lo antedicho, habría de concluirse que la disposición dictaminada no sería inconstitucional.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.** La disposición adicional tercera de la Ley 14/1996 es susceptible de ser recurrida por inconstitucional ante el TC, dentro del plazo de tres meses desde su publicación en el Boletín Oficial del Estado, en cuanto que dicho acto legislativo incurre en el vicio formal determinante de dicha inconstitucionalidad consistente en la ausencia en el procedimiento de establecimiento de informe previo y adecuado al respecto del Parlamento autonómico. (Fundamento II, Puntos 1 y 2, Fundamento III, Punto 1).

**SEGUNDA.** Asimismo, lo es en cuanto que la norma que formaliza disponga una deslegalización plena de la regulación del régimen de la ZEC, ordenando que sea el

Gobierno quien establezca aquella sin remisión alguna a la normativa de la Ley 19/1994 sobre esta materia, sometida a reserva de Ley formal en las cuestiones a las que se refiere la regulación de su Título V, Capítulos II al VI. (Fundamento II, Punto 3, y Fundamento III, Punto 2).

**TERCERA.** Por último, es también inconstitucional y recurrible la referencia normativa de la disposición de que se trata al ámbito temporal de la ZEC, tanto por razones formales como sustantivas, siendo en particular inadecuada la no previsión de intervención del Parlamento autonómico en la decisión relativa a la terminación de la ZEC, o bien, que por reglamento se incida en aspectos fiscales determinantes de ésta. (Fundamento III, Punto 2).