

mentados aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1993, de 24 de septiembre.

2.º Desestimar las cuestiones de inconstitucionalidad 3911/95 y 3952/95 acumuladas, planteadas por el mismo órgano judicial respecto de los artículos 36 y 37 del mismo texto refundido.

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

Dada en Madrid, a veintidós de julio de dos mil cuatro.—María Emilia Casas Baamonde.—Guillermo Jiménez Sánchez.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Javier Delgado Barrio.—Roberto García-Calvo y Montiel.—Elisa Pérez Vera.—Eugeni Gay Montalvo.—Jorge Rodríguez-Zapata Pérez.—Ramón Rodríguez Arribas.—Pascual Sala Sánchez.—Manuel Aragón Reyes.—Pablo Pérez Tremps.—Firmado y rubricado.

15194 *Pleno. Sentencia 134/2004, de 22 de julio de 2004. Recursos de inconstitucionalidad 1313/1997 y 1316/1997 (acumulados). Promovidos por el Parlamento y el Gobierno de Canarias contra la disposición adicional tercera de la Ley 14/1996, de 30 de diciembre, de cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y de medidas fiscales complementarias, en lo relativo a la zona especial canaria.*

Extinción de los recursos de inconstitucionalidad sobre el régimen económico y fiscal canario por derogación de la norma estatal, previo informe de la Comunidad Autónoma.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por doña María Emilia Casas Baamonde, Presidenta, don Guillermo Jiménez Sánchez, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Javier Delgado Barrio, don Roberto García-Calvo y Montiel, doña Elisa Pérez Vera, don Eugeni Gay Montalvo, don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, don Ramón Rodríguez Arribas, don Pascual Sala Sánchez, don Manuel Aragón Reyes y don Pablo Pérez Tremps, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En los recursos de inconstitucionalidad acumulados núms. 1313/97 y 1316/97 promovidos, respectivamente, por el Parlamento y el Gobierno de Canarias contra la disposición adicional tercera de la Ley 14/1996, de 30 de diciembre, de cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y de medidas fiscales complementarias. Ha intervenido el Abogado del Estado, en la defensa y representación que ostenta. Se ha personado el Senado, a través del Letrado de las Cortes Generales don Manuel Fernández-Fontecha Torres. Ha sido Ponente el Magistrado don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El día 31 de marzo de 1997 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal un escrito de don Aureliano Yanes Herreros, Letrado-Secretario General del Parlamento de Canarias, registrado con el núm. 1313/97. Interpone recurso 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 Autónomas y de medidas fiscales complementarias, invocando vulneración de la disposición adicional tercera de la Constitución y del art. 46.3 del Estatuto de Autonomía de Canarias (en adelante, EACan), al haberse modificado el régimen especial en materia económica y fiscal reconocido a Canarias sin previa solicitud del informe preceptivo que se exige en los preceptos citados.

En efecto, según el Parlamento canario, la disposición adicional tercera de la Ley 14/1996 establece la incorporación a la disposición final única de la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del régimen económico y fiscal de Canarias, de un párrafo segundo a su apartado 2 con el siguiente tenor: «El Gobierno regulará el régimen de la Zona Especial Canaria y su ámbito temporal, dentro del límite previsto en la presente Ley y, como mínimo, el de diez años». Por su parte, la Ley 19/1994, precisa en su parte expositiva que la creación de una Zona Especial se configura como uno los principios estratégicos que informa el esquema definitorio del régimen económico y fiscal canario. Además, en la Exposición de Motivos del Real Decreto-ley 3/1996, de 26 de enero, de reforma parcial de dicha Ley 19/1994, de 6 de julio, se precisa que este último texto legal establece, entre otras, «medidas que inciden directamente en el ámbito específico del régimen fiscal especial de Canarias, a la vez que crea y regula la denominada “Zona Especial Canaria” como instrumento de promoción del desarrollo económico y social del archipiélago». El art. 28 de la Ley 19/1994, se modificó por el Real Decreto-ley 3/1996 para «dotar de un plazo de vigencia al régimen propio de la zona especial» y, a tal efecto, se introdujo un nuevo párrafo tercero en el art. 28 citado disponiendo que el régimen de la Zona Especial Canaria tendría como límite prorrogable el 31 de diciembre de 2024, quedando así configurado su ámbito temporal, con una duración prorrogable, por un período de tiempo que quedaba condicionado para su comienzo a una autorización inicial de la Comisión de la Unión Europea y que abarcaría hasta la finalización del año 2024.

Pues bien, la disposición adicional tercera de la Ley 14/1996 modifica aquel ámbito temporal de vigencia del régimen jurídico de la zona especial disponiendo que: «a) El Gobierno regulará el régimen de la Zona Especial Canaria y su ámbito temporal, b) La vigencia del régimen tendrá como límite máximo el 31 de diciembre del año 2024 y como límite mínimo el de diez años». Con esta modificación la vigencia deja de estar determinada por la Ley (art. 28 de la Ley 19/1994) para quedar a expensas de su determinación por el Gobierno dentro de un mínimo de 10 años y un máximo que viene determinado por la fecha cierta de 31 de diciembre de 2024.

Dependiendo la virtualidad de la zona especial de su vigencia es claro que la alteración introducida por la disposición adicional tercera penetra de lleno en la materia y produce una innovación de un alcance tal que el régimen de la zona especial ha quedado afectado en su plenitud. La introducción de una medida legislativa en virtud de la que depende la existencia de la Zona Especial Canaria tiene un alcance de naturaleza tal que no queda sitio para la duda en la consideración de que el régimen económico y fiscal de Canarias ha resultado modificado.

De las anteriores consideraciones parece obvio, a juicio del Parlamento canario, que existe un vicio formal determinante de la inconstitucionalidad de la norma legal impugnada dado que la innovación normativa contenida en la disposición adicional tercera que se recurre es susceptible en el supuesto de hecho de la Disposición adicional tercera de la Constitución y del art. 46 EACan, al suponer una modificación del régimen económico y fiscal canario. Esta conclusión se ve confirmada, además,

por el hecho de que la disposición legal que introdujo un ámbito temporal de vigencia determinado fue sometida al trámite de informe por la Comunidad Autónoma, por lo que la disposición legal que ha modificado dicho ámbito temporal, convirtiéndolo en indeterminado, debió igualmente ser sometida al informe previo de la Comunidad Autónoma.

En suma, entiende el Parlamento canario que el mandato contenido en la disposición impugnada cabe calificarlo como incluido dentro del supuesto de hecho genérico de «modificación del régimen económico y fiscal de Canarias» referido en la disposición adicional tercera de la Constitución y concretado en el art. 46 del Estatuto de Autonomía de Canarias (antes 45) y, en consecuencia, debió haberse dado cumplimiento a la exigencia establecida por la indicada normativa constitucional-estatutaria, por lo que, al no haberlo hecho procede declarar la inconstitucionalidad de la disposición adicional tercera de la Ley 14/1996, de 30 de diciembre y, en consecuencia, la nulidad del párrafo segundo del apartado 2 de la disposición final única de la Ley 19/1994, de 6 de julio.

2. El mismo día 31 de marzo de 1997 tuvo también entrada en el Registro General de este Tribunal otro escrito de don Martín Orozco Muñoz, Director General del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias, registrado con el núm. 1316/97. Interpone igualmente recurso 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 Autónomas y de medidas fiscales complementarias, por vulneración, de un lado, de la disposición adicional tercera de la Constitución y art. 46.3 del Estatuto de Autonomía de Canarias, al haberse modificado el régimen económico y fiscal omitiendo el preceptivo informe que tales preceptos exigen; de otro lado, del principio de reserva material de ley en materia tributaria (art. 133.1 CE), al deslegalizarse la fijación del plazo de duración de exenciones y bonificaciones fiscales inherentes a la Zona Especial Canaria; y, finalmente, del principio de seguridad jurídica previsto en el art. 9.3 CE.

En efecto, según el Gobierno canario, la disposición adicional tercera de la Ley 14/1996, objeto del presente recurso, añade un párrafo segundo al apartado 2 de la disposición final única de la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del régimen económico y fiscal de Canarias, con el siguiente tenor: «El Gobierno regulará el régimen de la Zona Especial Canaria y su ámbito temporal, dentro del límite previsto en la presente Ley y, como mínimo, el de diez años». Dicho precepto debe ponerse en relación con el art. 28 de la misma Ley 19/1994, en la redacción que le dio el Real Decreto-ley 3/1996, de 26 de enero, conforme al cual «La vigencia del régimen especial tendrá como límite prorrogable hasta el 31 de diciembre del año 2024, sin perjuicio de la autorización inicial y revisiones periódicas que deba realizar la Comisión de la Unión Europea».

Del análisis comparativo y contraste de ambos preceptos cabe colegir que: 1) Se ha producido una modificación, por reducción, del plazo mínimo de vigencia temporal del régimen jurídico de la Zona Especial Canaria que ha pasado de un plazo de vigencia cuyo término final era el año 2024 a un plazo mínimo de 10 años; 2) El término del año 2024 ha pasado de ser el término del plazo mínimo de vigencia de la Zona Especial Canaria a ser el término final del plazo máximo de vigencia de dicho régimen especial; 3) Se ha producido una deslegalización, para su regulación por el Gobierno de la Nación, de la fijación del plazo temporal de vigencia del régimen de la Zona Especial Canaria, dentro del plazo mínimo (10 años) previsto en la disposición adicional

tercera de la Ley 14/1996 y el plazo máximo (año 2024) previsto en el art. 19 de la Ley 19/1994.

A la vista de las anteriores consideraciones, cabe concluir que la disposición recurrida opera un triple efecto normativo: 1) De un lado, modifica —por reducción— uno de los elementos esenciales del régimen jurídico de la Zona Especial Canaria, cual es el de su ámbito temporal de vigencia; 2) De otro lado, deslegaliza la fijación de dicho ámbito temporal de vigencia habilitando al Gobierno de la Nación para su determinación; y 3) Finalmente, deja al arbitrio del Gobierno la determinación del plazo de vigencia, suprimiendo su fijación concreta por Ley, tal como acontecía con el art. 28 de la Ley 19/1994.

Pues bien, dicho lo que antecede, entra el Gobierno canario a analizar cada una de las vulneraciones que imputa a la disposición impugnada. Así, en primer lugar, alega la vulneración de la disposición adicional tercera de la Constitución y art. 46.3 del Estatuto de Autonomía de Canarias, al haberse modificado el régimen económico y fiscal omitiendo el preceptivo informe que tales preceptos exigen. Sobre este particular, comienza el Gobierno autonómico precisando que el régimen económico y fiscal se configura como una institución jurídica diferencial del archipiélago canario, de conformación histórica y reconocida y garantizada por el bloque de la constitucionalidad, caracterizada por constituir un Derecho territorialmente particular y objetivamente especial, en el ámbito fiscal y económico. En cuanto institución reconocida y regulada por el bloque de la constitucionalidad, el régimen económico y fiscal canario goza de una especial garantía jurídica, de carácter gradual, pues otorga distintos niveles de protección. En este sentido, existe un nivel máximo de protección que ampararía los principios sustantivos conformadores del citado régimen especial, amparados directamente por la Constitución, como serían, en el ámbito fiscal, los principios de franquicia fiscal y financiación especial de las haciendas canarias, y, en el ámbito económico, los principios de libertad comercial y exclusión de monopolios. La supresión o alteración esencial de alguno de estos principios constituiría un supuesto de reforma del régimen económico y fiscal canario, que está vedada al legislador ordinario y sólo podría operarse a través de una reforma de la Constitución y del Estatuto de Autonomía. También hay un nivel medio de protección que se proyecta sobre aquellas figuras coyunturales (es decir, respecto a los elementos o figuras tributarias que conforman el régimen económico y fiscal en cada momento) para las cuales se establece un procedimiento reforzado para su modificación o, lo que es lo mismo, una garantía procedimental concretada en la participación de la Comunidad Autónoma en el proceso legislativo de reforma mediante la evacuación de un informe preceptivo (disposición adicional tercera CE y art. 46.3 EACan). Finalmente, existiría un último nivel de protección que se proyecta en aquellos proyectos de legislación financiera y tributaria que, sin incidir en ninguno de los supuestos anteriores, afectarían por su contenido al régimen económico y fiscal, limitándose en tal caso la garantía procedimental a la preceptividad de audiencia previa del Parlamento de Canarias (art. 46.4 EACan).

Dicho lo que antecede, pasa a analizar el representante del Gobierno canario tanto la inclusión del régimen jurídico de la Zona Especial Canaria en el ámbito del régimen económico y fiscal, como la protección aplicable a la misma. En este sentido, el régimen económico y fiscal de Canarias constituye un régimen especial conformado por un contenido sustantivo de medidas económicas y fiscales que pretenden compensar los déficits estructurales de que adolece el archipiélago, por su lejanía, insularidad y escasez de recursos. Estas medidas de carácter fiscal y económico han sido reguladas, res-

pectivamente, en la Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del régimen económico y fiscal, y en la Ley 19/1994, de 8 de julio, de modificación de los aspectos económicos del régimen económico y fiscal, ubicándose la Zona Especial Canaria entre estas últimas, esto es, dentro del ámbito del régimen económico y fiscal, tanto desde una perspectiva formal (por su inclusión en la Ley 19/1994) como desde una perspectiva material (en tanto la determinación de la zona especial canaria es una plasmación actualizada del principio de libertad comercial de servicios, consagrado en el EACan como uno de los principios sustanciales y básicos del régimen económico y fiscal) y geográfica (régimen especial por razón del territorio). La zona especial configura a Canarias, entonces, como un área de baja fiscalidad y representa la concreción, actualizada, del principio de libertad comercial (concretado históricamente en la figura del puerto franco), previsto en el art. 46.1 EACan, tendiendo a cumplir uno de los fines a que responde la institución del régimen económico y fiscal, cual es la de potenciar el desarrollo económico y social del archipiélago.

En cuanto a la protección que tiene la integración de la medida en el régimen económico y fiscal canario, destaca el Gobierno canario que la Zona Especial Canaria no puede identificarse con el núcleo institucional del régimen económico y fiscal, ya que «estamos, simplemente, ante una figura o régimen coyuntural, que sirve para el desarrollo puntual, en un momento histórico determinado, de un principio nuclear del REF, pero que no se identifica, per se, con el indicado principio. Ello determina, por tanto, que la eventual modificación o, aún, la supresión del régimen de la ZEC no exigirá ningún tipo de reforma constitucional ni estatutaria». Aunque el régimen económico y fiscal canario es una institución mutable (fenómeno inherente a la construcción técnico-jurídica de la garantía institucional), ello no implica que toda medida que se adopte por el legislador ordinario «haya de ser adoptada automáticamente como principio nuclear del REF, toda vez que tales principios se conforman a través de una evolución histórica institucional, no a golpe de legislación coyuntural». Por este motivo, el régimen jurídico de la zona especial canaria se integra en el régimen económico y fiscal, pero no en el plano nuclear sino en su contenido coyuntural. Ahora bien, dentro de ese contenido conyuntural del régimen económico y fiscal deben distinguirse, aún, elementos esenciales y no esenciales, a los que sería aplicable el segundo y tercer nivel de protección antes expuesto.

A continuación, aplica el Gobierno canario, las premisas anteriores al supuesto analizado, para llegar a la conclusión de que si la delimitación del ámbito temporal del régimen de la zona especial canaria constituye un elemento esencial de la misma (la cual es, a su vez, un elemento coyuntural del régimen económico y fiscal), la modificación sustantiva de dicho ámbito temporal es subsumible en el concepto constitucional y estatutario de «modificación del régimen económico y fiscal» contemplado en la disposición adicional tercera de la Constitución y en el art. 46.3 EACan, por lo que, la modificación operada en la Ley 19/1994 por la Ley 14/1996, al tratarse de una modificación sustantiva y relevante, estaba necesitada del previo trámite de informe citado. En efecto, se trata de una modificación sustantiva del ámbito temporal de la zona especial canaria porque la Ley 19/1994 fijaba un plazo mínimo de vigencia que duraba hasta el 31 de diciembre del 2024, mientras que la Ley 14/1996 lo reduce drásticamente, fijando como plazo mínimo de vigencia el de 10 años, con lo cual el plazo mínimo ha quedado reducido a tres quintas partes del plazo inicialmente regulado. Así, produciéndose una modificación sustantiva y relevante de un elemento esencial del régimen de la zona especial canaria,

tal modificación goza de la misma protección de que goza la institución del régimen económico y fiscal, lo que supone la preceptividad de su sometimiento a informe del Parlamento de Canarias y cuya omisión produce la inconstitucionalidad de la norma (STC 35/1984). Conclusión ésta que sería la misma si se entendiese que el supuesto analizado encaja en el art. 46.4 EACan.

A la misma conclusión se llega, según el Gobierno canario, si se analiza el requisito del informe previo del Parlamento canario no sólo como garantía formal o procedimental de la institución del régimen económico y fiscal canario, sino como manifestación de una atribución competencial autonómica. En efecto, la previsión, constitucional y estatutaria, de una participación preceptiva de la Comunidad Autónoma de Canarias en un procedimiento legislativo estatal ha de configurarse como cláusula de atribución competencial explícita en la materia a la Comunidad Autónoma. Dicha atribución competencial no se concreta en el apoderamiento a la Comunidad Autónoma para ejercer una determinada función en una materia específica, sino que se restringe a un apoderamiento para participar, de forma activa, en el ejercicio de la función legislativa estatal, mediante la emisión de un informe preceptivo que se configura como un instrumento de cooperación entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Canarias en el procedimiento legislativo con incidencia en el régimen económico y fiscal, produciéndose así el coejercicio de las competencias que corresponden al Estado y a las Comunidades Autónomas. Tales características de la institución de la cooperación convergen, de forma evidente, en la participación autonómica prevista en la disposición adicional tercera de la Constitución y art. 46.3 de la norma estatutaria, que prevén una atribución competencial expresa de dicha participación autonómica en todo procedimiento legislativo estatal referente al régimen económico y fiscal canario, que se instrumenta a través de una declaración de voluntad parlamentaria jurídicamente relevante y determinante de la decisión legislativa estatal final, y que se proyecta en el procedimiento de formación de la voluntad parlamentaria estatal, una vez superada la fase de iniciativa legislativa. Se trata de un supuesto de concurrencia imperfecta de voluntades, en el que la voluntad autonómica puede determinar obstativamente el contenido de la voluntad legislativa estatal. Se trata, además, de un supuesto en el que la norma estatal resultante del régimen de cooperación vendrá investida, en cuanto a su derogación y/o modificación normativa, de una fuerza o resistencia pasiva que exija seguir, para su derogación o reforma, el mismo régimen de cooperación empleado en su formación y aprobación.

Desde este punto de vista, cabría sostener —a juicio del Gobierno canario— que la normativa legislativa ordinaria conformadora del régimen económico y fiscal canario —entre ella, la Ley 19/1994 y el Real Decreto-ley 3/1996 que la modifica—, cuya modificación se operó por la disposición adicional tercera de la Ley 14/1996, goza de una garantía formal consistente en el sometimiento preceptivo de su modificación o derogación al régimen de cooperación referenciado. Ello implica que, también desde esta perspectiva, es preceptivo el informe del Parlamento de Canarias para la modificación del art. 28 de la Ley 19/1994, toda vez que ésta y el Real Decreto-ley 3/1996 que la modifica, fueron aprobadas con el informe del Parlamento de Canarias, debiendo seguirse el mismo trámite para su modificación.

En segundo lugar, se alega igualmente por el Gobierno canario la vulneración del principio de reserva material de ley en materia tributaria (art. 133.1 CE), al deslegalizarse la fijación del plazo de duración de exenciones y bonificaciones fiscales inherentes a la zona especial canaria, pues la norma impugnada no sólo autoriza al Gobierno de la Nación para regular el ámbito temporal

del régimen de la zona especial canaria, entre un plazo mínimo de 10 años y un término final del 31 de diciembre de 2024, sino que autoriza también al Gobierno para dictar las disposiciones reglamentarias de desarrollo de la citada Ley. Deslegalización que no se ve mermada por la circunstancia de que el legislador siga residenciando en una norma legal la fijación del límite mínimo y máximo del ámbito de vigencia, ya que tales límites permiten un margen de operatividad muy amplio, dentro del cual el Gobierno podrá determinar discrecionalmente un ámbito temporal de vigencia que anteriormente era determinado directa y exclusivamente por una norma legal.

El ámbito temporal de la zona especial canaria, objeto de deslegalización, incide directamente en el ámbito temporal de vigencia de tributos y de bonificaciones y exenciones fiscales, cubiertas por el principio de reserva de ley, pues aquella zona fue concebida como un régimen de baja fiscalidad, en el que se establecen expresamente diversos beneficios fiscales inherentes a dicho régimen, como son determinadas bonificaciones (en el impuesto sobre sociedades) y exenciones fiscales (en la imposición indirecta en general), además de tributos específicos aplicables en la citada zona (como son las tasas aplicables a las entidades de la zona especial canaria). Así, establecidos tales beneficios fiscales, su vigencia está condicionada a los ámbitos espacial, temporal, subjetivo y objetivo de la zona especial canaria, como expresamente prevé el art. 52 de la Ley 19/1994, al señalar que «los beneficios fiscales establecidos en esta Ley para las entidades ZEC quedarán supeditados al cumplimiento de lo previsto en los artículos 28 a 31». Por tanto, el ámbito de vigencia temporal de las bonificaciones y exenciones fiscales contempladas en la Ley 19/1994 dependen del propio ámbito de vigencia temporal del régimen de la zona especial canaria, lo que supone que a través de la disposición adicional impugnada se ha producido una deslegalización parcial en beneficio del Gobierno de la Nación contraria a la reserva de ley material contenida en el art. 133.3 de la Constitución y, concretada, a nivel de legislación ordinaria en el art. 10 b) y 15 de la Ley general tributaria.

En tercer lugar, se imputa también a la norma impugnada por el Gobierno recurrente la lesión del principio de seguridad jurídica previsto en el art. 9.3 CE, como consecuencia de la deslegalización operada, pues si es un reglamento dictado por el Gobierno de la Nación el que debe delimitar el ámbito de vigencia de la zona especial canaria y, consecuentemente, el que se establezca el término final de vigencia de las normas de la Ley 19/1994 que contengan exenciones y bonificaciones fiscales, se está vulnerando el principio de certeza normativa, al habilitarse que por una norma reglamentaria se establezca el ámbito de vigencia temporal de normas legales. Además, la conjunción entre el art. 28, párrafo tercero, de la Ley 19/1994, que no ha sido objeto de derogación expresa y del nuevo párrafo segundo del apartado 2 de la disposición final única de la misma Ley (introducido por la Disposición adicional tercera de la Ley 14/1996) viene a introducir una auténtica situación de confusión normativa e incertidumbre jurídica sobre cuál es realmente el ámbito temporal de vigencia de la zona especial canaria, al contemplarse éste en dos preceptos formalmente vigentes y aparentemente contradictorios de la misma norma legal, y sin que quepa hablar de una estricta derogación por incompatibilidad (art. 2.2 CC) de la norma posterior sobre la anterior, toda vez que la propia norma posterior opera una remisión tácita a la anterior contradictoria. Por último, al tratarse el régimen zona especial canaria de un sistema fiscal singular para favorecer la inversión, su delimitación temporal debe venir presidida por criterios ciertos y pre-determinados con una antelación necesaria que permi-

tan una proyección del inversor sobre la vigencia de los beneficios fiscales que le son aplicables.

3. La Sección Tercera de este Tribunal, por providencias de 6 de mayo de 1997, acordó admitir a trámite ambos recursos, dando traslado de los mismos y documentos que les acompañan, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, por conducto del Ministerio de Justicia, para que, en el improrrogable plazo de quince días, pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimasen convenientes. Igualmente, acordó oír a las partes mencionadas para que, en el mismo plazo de traslado, expusiesen lo que considerasen conveniente acerca de la acumulación de ambos recursos promovidos por el Parlamento y Gobierno de Canarias sobre el mismo objeto y en la misma fecha. Todo ello con publicación en el «Boletín Oficial de Estado» de la incoación de los recursos (lo que se cumplimentó para los dos recursos en el BOE núm. 122, de 22 de mayo de 1997).

4. El de 22 de mayo de 1997 tuvieron entrada en el registro en este Tribunal dos comunicaciones del Presidente del Congreso de los Diputados (fechadas el día 20 de mayo anterior), conforme a las cuales dicha Cámara no se personaría en el procedimiento ni formularía alegaciones, poniendo a disposición del Tribunal las actuaciones que pudiera precisar, con remisión a la Dirección de Estudios y Documentación de la Secretaría General.

5. Evacuando el anterior trámite de alegaciones, por escrito fechado el día 21 de mayo de 1997 (y registrado en este Tribunal también el día 22 de mayo siguiente), don Aureliano Yanes Herreros, Letrado-Secretario General del Parlamento de Canarias, en representación del Parlamento de Canarias, manifestó su falta de oposición a la acumulación de los recursos núms. 1313/97 y 1316/97, por razones de economía procesal, al coincidir ambos en su objeto.

6. También con fecha de 22 de mayo de 1997 tuvieron entrada en el Registro General de este Tribunal otros dos escritos de don Manuel Fernández-Fontecha Torres, Letrado de las Cortes Generales, que actuando en nombre y representación del Senado, conforme a los Acuerdos de la Mesa de la Cámara, fechados ambos el 20 de mayo de 1997, compareció ante este Tribunal personándose en nombre de la citada Cámara, para formular alegaciones en el recurso de inconstitucionalidad. Pide su desestimación en cuanto a la tramitación del proyecto de ley en el Senado. En efecto, según esta Cámara, hay que aclarar la conexión que existe entre la disposición adicional tercera y el art. 90 del texto constitucional. Las facultades del Senado como Cámara colegisladora están delimitadas en cuanto a poderes y plazos de ejercicio, debiendo adoptarse al proceder a una interpretación del cumplimiento de trámites como el de la disposición adicional tercera de la Constitución criterios hermenéuticos que no contradigan las potestades legislativas de la Cámara o impliquen un irremediable incumplimiento de sus deberes constitucionales. El art. 90 de la Constitución atribuye al Senado el derecho o poder de oponer su veto o introducir enmiendas al proyecto de ley remitido por el Congreso de los Diputados en el plazo de dos meses a partir del día de la recepción del texto. Por su parte, el art. 136 del Reglamento del Senado prevé unos plazos que no admiten suspensión del trámite, ni siquiera facultan a los Reglamentos a detener el tiempo y, por lo tanto, a paralizar el cómputo del plazo de dos meses o veinte días naturales. Y ello ni aún cuando se haya discutido acerca

de los efectos jurídicos de un posible incumplimiento, pues la propia Mesa de la Cámara adoptó un Acuerdo de fecha de 31 de marzo de 1992 contrario a la suspensión en el trámite del Proyecto de Ley por el que se disponía el comienzo de la aplicación del impuesto general indirecto canario el día 1 de enero de 1993 y se modificaban parcialmente las tarifas del arbitrio sobre la producción e importación en las Islas Canarias, procedente del Real Decreto-ley 5/1991, de 20 de diciembre, que recordaba que los órganos rectores del Senado están «vinculados inexorablemente a las previsiones constitucionales del artículo 90, por lo que no procede acceder a la suspensión solicitada».

Por esta razón (la imposibilidad de suspensión), la Cámara se plantea incluso en sede de este recurso de inconstitucionalidad cuál deber ser su reacción en el supuesto de modificaciones que cuestionen la necesidad del informe a que alude la disposición adicional tercera de la Constitución y art. 46.3 del Estatuto de Autonomía de Canarias, pues, descartada la suspensión del procedimiento, de oficio o a instancia de parte, sólo cabe por deferencia —como se ha hecho en otros supuestos— enviar el texto aprobado por el Senado al Parlamento de Canarias, en lo que pueda afectar al régimen económico y fiscal. Y ello porque el informe al que se refiere la disposición adicional tercera de la Constitución ha de situarse de un modo natural en el trámite previo a la iniciación del procedimiento, debiendo acompañar al Proyecto o Proposición de Ley que se sometan al trámite de admisión, todo ello, normalmente, ante el Congreso de los Diputados. Tal tesis viene confirmada, además de por la cita del art. 66.2 CE, por la atribución al Gobierno, al Congreso y al Senado de la iniciativa legislativa (art. 87.1 CE), por la asignación plena a las Cámaras del poder de establecer sus propios Reglamentos (art. 72 CE) y, en el ámbito de las facultades del Gobierno, por la expresa previsión de que sean acompañados los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellos. Esta interpretación se corrobora, además, por lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía para Canarias que establece que el Parlamento de Canarias será oído en los proyectos de legislación financiera y tributaria que afecten al régimen económico-fiscal de Canarias, es decir, que prevé un trámite previo de informe del Parlamento Canario. Por estas razones, debe quedar descartada la petición del informe durante la tramitación parlamentaria de la norma, pues el informe tras el pronunciamiento final del Congreso no tiene sentido alguno dado que ya no cabe modificación alguna del mismo y el contenido material del mencionado informe a nadie puede ya aprovechar o asesorar.

Una conclusión tan evidente, en orden a salvaguardar el ejercicio de la potestad legislativa de las Cámaras, no sería incompatible con la decisión deferente, respetuosa y no obligada que ha adoptado la Mesa del Senado en otros casos de manifiesta incidencia en el régimen económico y fiscal del archipiélago y a instancia de integrantes de la Cámara. Esto es, interpretada no como deber (pues es al Congreso a quien corresponde decidir sobre este particular) sino como facultad ejercitable tras la aprobación del texto por el Pleno, siempre en relación con aquellos preceptos que la Mesa considere, de oficio o a instancia de parte, capaces de afectar o incidir de forma manifiesta y directa en el régimen económico y fiscal de Canarias, capacidad que no parece tener la disposición adicional tercera impugnada.

7. Por escrito registrado el día 23 de mayo de 1997, el Abogado del Estado, en la representación que ostenta, se personó en el procedimiento núm. 1313/97, oponiéndose al recurso de inconstitucionalidad promovido, dando por reproducidas las alegaciones formuladas, en la misma fecha, en el recurso núm. 1316/97 promovido

por el Gobierno de Canarias y manifestándose conforme con la acumulación de los citados procedimientos por la plena identidad de objeto. En este sentido, se opone el Abogado del Estado a la inconstitucionalidad de la norma impugnada partiendo de la premisa de la existencia de dos preceptos (el art. 28 de la Ley 19/1994 y la disposición adicional tercera de la Ley 14/1996) que han de ser objeto de una interpretación sistemática, pues la norma impugnada se integra como un nuevo párrafo añadido al anterior texto, cuya vigencia se conserva íntegramente. Nuevo párrafo que, al hablar de «límite prorrogable» viene a sugerir que llegado el año 2024, el plazo puede prorrogarse, con lo cual el precepto queda reducido a una previsión, de tal manera que, si nada se dice, el régimen fiscal y económico de Canarias alcanzará hasta el año 2024, pudiendo rebasarse (porque expresamente se alude a la posibilidad de su prórroga), pero también anticiparse (porque la propia previsión normativa alude a sus posibles revisiones). Acaso la razón de esta inseguridad del legislador se encuentre, no sólo en la longitud del término, sino también en el régimen de las revisiones periódicas impuestas por la normativa comunitaria europea, de las que pueden derivar modificaciones en la vigencia, como el propio texto se encarga de prever. No cabe, pues, entender —como hace la demanda— que el plazo previsto en la Ley 19/1994 constituye un plazo mínimo de vigencia.

Por otra parte, y ya con relación al contenido de la disposición adicional impugnada, según el Abogado del Estado esta norma habilita al Gobierno para efectuar dos operaciones: para regular el régimen de la zona especial canarias y para regular su ámbito temporal. Pues bien, respecto de la segunda, la norma impugnada habilita al Gobierno a fijar ese ámbito temporal, pero dentro de los límites legales, con lo cual, la habilitación al Gobierno lo es dentro del límite máximo del año 2024, debiendo entenderse que el Gobierno no queda habilitado para arbitrar prórrogas una vez llegado del *dies ad quem*, por corresponderle esta potestad al poder legislativo. En suma, esta primera determinación tiene contenido negativo y en nada cambia la situación normativa prefigurada en la Ley 19/1994, pues el Gobierno no podrá alargar el plazo fijado por la Ley. La segunda determinación de la norma —que fija una vigencia mínima de 10 años—, no sólo impide al Gobierno superar el plazo máximo sino que también le obliga a respetar el plazo mínimo, imponiéndose al Gobierno un marco temporal de su habilitación.

Una vez fijados los puntos de partida, entra el Abogado del Estado a analizar las afirmaciones que hacen los recurrentes en su escrito. La primera afirmación —se ha producido una modificación del plazo mínimo de vigencia temporal del régimen jurídico de la zona especial canaria— es rechazada por el Abogado del Estado, al entender que el plazo de vigencia no ha sufrido la más leve alteración, pues el término final sigue siendo el del 31 de diciembre de 2024. Lo único que ha cambiado es que la posibilidad de modificación, que antes quedaba reservada a la Ley, se delegue en el Gobierno, eso sí, con dos límites: uno máximo y otro mínimo. Sin embargo, a juicio del representante público, la demanda confunde los límites temporales de la ley con los límites temporales de la habilitación al Gobierno.

La segunda afirmación de la demanda —el término del año 2024 ha pasado de ser el término del plazo mínimo de vigencia de la zona especial canaria a ser el término final del plazo máximo de vigencia de dicho régimen— tampoco la admite el Abogado del Estado, pues —a su parecer— identifica gratuitamente lo que es el término de vigencia puro del precepto —ni máximo ni mínimo— con el término de vigencia mínimo.

Delimitado así el alcance innovatorio del precepto impugnado, pasa el Abogado del Estado a analizar el

primer reproche de inconstitucionalidad, cifrado en la lesión del art. 46 del Estatuto de Autonomía para Canarias. Y sobre este particular entiende que la Constitución y el Estatuto sólo se refieren a las modificaciones sustantivas del régimen económico y fiscal canario; la modificación operada por la norma impugnada no tiene esta naturaleza pues se limita a habilitar al Gobierno para el ejercicio de las funciones normativas de fijación de plazo. Otra cosa sería que ésta última hubiera marcado un diferente plazo de vigencia del régimen económico y fiscal al previsto por la Ley 19/1994, en cuyo caso, sí sería necesario el correspondiente informe previo del Parlamento de Canarias. Dado que el régimen canario se mantiene exactamente en los mismos términos que antes de dictarse la disposición impugnada, el informe pretendido era innecesario. Además, según el Abogado del Estado hay que tener presente que el reproche de inconstitucionalidad basado en el art. 46.3 EACan se funda, no en el hecho de que el informe no haya sido emitido, sino en que no fue recabado y en ello se cifra el reproche de la «omisión». Sin embargo, una ley como la impugnada ha sido publicada como proyecto de ley y tramitada en las Cortes Generales bajo el régimen de publicidad previsto en la Constitución y en los Reglamentos de las Cámaras y no puede reprocharse al Gobierno de la Nación o a las Cámaras Legislativas un mayor grado de diligencia en recabar de un modo expreso el informe, que al Gobierno y Parlamento canarios en emitirlo. La Comunidad Autónoma de Canarias conoció o debió conocer esta norma en sus fases de elaboración, por lo que si consideraba que la modificación afectaba al régimen económico canario, debió ejercer sus propias competencias emitiendo informe sobre el contenido de la norma en trámite. Así, termina el Abogado del Estado considerando improcedente el reproche de «omisión» cuando esta omisión serían imputable principalmente a quien hubiera de emitir el informe.

También la demanda imputa al precepto impugnado una deslegalización parcial en la fijación del ámbito de vigencia temporal de la zona especial canaria que incide en el principio de reserva de ley previsto en el art. 133.3 CE, contrayéndose sólo a la determinación de este ámbito temporal y soslayando hacer referencia alguna a la otra parte de la delegación que contiene el precepto impugnado —relativa a la modificación del régimen sustantivo—, por lo que, según el Abogado del Estado, esto le libera de examinar el alcance, límites y efectos de esta cuestión. Dicho esto, aclara el representante público que cuando el art. 133.3 CE requiere que todo beneficio fiscal deba establecerse en virtud de ley, no está equiparando sin más el establecimiento de beneficios con su eliminación, pues en esto último sólo existe una autorreserva de ley (en el art. 15 de la Ley general tributaria), pero no es una reserva constitucional de ley, ni impide por tanto la posibilidad de la delegación por otra ley del mismo rango. El art. 133 CE ha sido interpretado por este Tribunal Constitucional —continúa el Abogado del Estado— en el sentido de comprender la creación ex novo del tributo y la determinación de sus elementos esenciales. Sin embargo, en el caso del precepto impugnado la delegación a favor del Gobierno no comprende ni la facultad de crear tributos ex novo, ni la de operar en modo alguno sobre sus elementos, ni los esenciales ni los accesorios o secundarios.

Por último, y en relación a la vulneración por el precepto impugnado del art. 9.3 CE, apunta el Abogado del Estado tres ideas. En primer lugar, y con relación a la alegación de falta de certeza del precepto, sostiene que no se justifica con ningún argumento ni es apreciable en qué medida puede relacionarse la certeza normativa con el rango de una norma o su fuente propia. En segundo lugar, y con referencia a la aparente contradicción entre los dos preceptos aludidos, considera que sólo

una interpretación errónea del art. 28.3 de la Ley 19/1994, en el sentido de entender que la fecha del 2024 era un límite mínimo, puede conducir a crear una antinomia entre dos preceptos que, no sólo no ofrecen dificultad alguna en su concordancia, sino que el segundo de ellos no sería comprensible sin el adecuado entendimiento del primero. Y en tercer lugar, alude la demanda a una posible frustración del fin de la propia norma, que cifra en el favorecimiento de la inversión como consecuencia de la eliminación de la certeza y predeterminación de los criterios legales originales al ser el Gobierno y no el legislativo el llamado a definir el ámbito temporal. Pues bien, pueden darse por reproducidas las consideraciones hechas a propósito de la denuncia de falta de certeza.

Por todo lo que antecede, termina el a juicio del Abogado del Estado suplicando la desestimación del recurso interpuesto.

8. Mediante Auto de 24 de junio de 1997, este Tribunal acordó acumular el recurso de inconstitucionalidad registrado con el núm. 1316/97 al registrado con el núm. 1313/97, al ser interpuestos contra el mismo precepto legal y ser básicamente coincidentes en las fundamentaciones contenidas en los escritos de demanda.

9. Por providencia de fecha de 20 de julio de 2004, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 22 del mismo mes y año, trámite que ha finalizado en el día de hoy.

II. Fundamentos jurídicos

1. Se impugna en los presentes recursos de inconstitucionalidad acumulados (núms. 1313/97 y 1316/97) que han sido promovidos, respectivamente, por el Parlamento y por el Gobierno de Canarias, la disposición adicional tercera de la Ley 14/1996, de 30 de diciembre, de cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y de medidas fiscales complementarias. La misma añade un párrafo segundo al apartado 2 de la disposición final única de la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del régimen económico y fiscal de Canarias, del siguiente tenor: «El Gobierno regulará el régimen de la Zona Especial Canaria y su ámbito temporal, dentro del límite previsto en la presente Ley y, como mínimo, el de diez años».

Tanto el Parlamento canario como el Gobierno de Canarias imputan a la disposición impugnada la vulneración de la disposición adicional tercera de la Constitución y del art. 46.3 del Estatuto de Autonomía de Canarias (en adelante, EACan) ya que habría modificado el régimen económico y fiscal canario con omisión del informe preceptivo que se exige en ambos preceptos. El Gobierno canario atribuye, además, a la disposición impugnada la vulneración de otros dos preceptos constitucionales: de un lado, el art. 133, apartados 1 y 3 CE porque, al delegar en el Gobierno de la Nación la fijación del ámbito temporal de la zona especial canaria, la norma impugnada habría deslegalizado la fijación del plazo de duración de las exenciones y bonificaciones fiscales; de otro lado, el art. 9.3 CE, no sólo al haberse habilitado a una norma reglamentaria para que establezca el ámbito de vigencia temporal de normas legales, sino también porque la norma impugnada, puesta en relación con el art. 28 de la Ley 19/1994, no habría delimitado mediante criterios ciertos y predeterminados el ámbito temporal de la zona especial canaria, viniendo a introducir una situación de confusión e incertidumbre sobre cuál sea finalmente dicho ámbito temporal de vigencia.

El Abogado del Estado se opone a estas objeciones. A su juicio, en primer lugar, la norma impugnada no

ha vulnerado la disposición adicional tercera CE y el art. 46.3 EACan porque sólo exigen el informe previo en los supuestos de modificaciones sustanciales del régimen económico y fiscal canario y, en el presente caso, la modificación operada por la norma impugnada no tiene esta naturaleza ya que se limita a habilitar al Gobierno para fijar el plazo de vigencia del citado régimen especial sin alterar los límites previstos por la Ley 19/1994. En segundo lugar, tampoco comparte que se haya vulnerado el art. 133, apartados 1 y 3, de la Constitución, no sólo porque la delegación que el precepto impugnado hace a favor del Gobierno no comprende la facultad de crear tributos ni la de modificar sus elementos esenciales o accesorios, sino porque, además, el art. 133 CE exigiría la ley para el establecimiento de beneficios fiscales pero no para su supresión. Por último, se opone igualmente la representación y defensa del Estado a la vulneración del principio de seguridad jurídica previsto en el art. 9.3 CE que se invoca, porque ni es apreciable en qué medida puede relacionarse la certeza normativa con el rango de una norma, ni existe dificultad alguna para concordar la disposición impugnada con el art. 28 de la Ley 19/1994.

Finalmente, el Senado se limita en sus alegaciones a oponerse a la supuesta inconstitucionalidad de los preceptos impugnados por infracción de la disposición adicional tercera CE y art. 46.3 EACan; destaca a este respecto que el Reglamento de Senado prevé un plazo concreto y taxativo para la tramitación de los proyectos remitidos del Congreso que no admite suspensiones, debiendo el informe previo situarse en el trámite previo a la iniciación del procedimiento, lo que impide que pueda ser emitido con carácter obligatorio en todas y cada una de las instancias posteriores del procedimiento legislativo.

2. Antes de abordar las cuestiones de fondo es conveniente precisar el lugar que ocupa la zona especial canaria dentro del régimen económico y fiscal de Canarias. En este sentido, es obligado comenzar recordando que la Ley 30/1972, de 22 de julio, sobre régimen económico-fiscal de Canarias, preveía una serie de medidas de naturaleza económica y fiscal con el fin de promover el desarrollo económico y social del archipiélago, sin que en aquel momento se hubiese pensado en la creación de una zona como la que es objeto de análisis ahora.

La entrada de España en la Comunidad Económica Europea en 1986 supuso, conforme al art. 227.1 del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea (TCEE), la aplicación del Tratado al Reino de España. No obstante, el Acta de adhesión del Reino de España y de la República de Portugal a la Comunidad Económica Europea y a la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, de 12 de junio de 1985, reconoció la especial y difícil situación social y económica del archipiélago canario, excluyéndolo del territorio aduanero comunitario, de la política comercial común y de la política agrícola y de pesca común (Protocolo núm. 2). Ahora bien, el art. 25.4 de dicha Acta, a instancia del Reino de España, autorizaba al Consejo, previa consulta al Parlamento Europeo, a «decidir la integración de las islas Canarias y de Ceuta y Melilla en el territorio aduanero de la Comunidad». Sería el nuevo art. 299.2 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (en vigor desde el 1 de enero de 1999) el que hiciese referencia expresa a la necesidad de tener en cuenta «la situación estructural social y económica de los departamentos franceses de Ultramar, las Azores, Madeira y las Islas Canarias, caracterizada por su gran lejanía, insularidad, reducida superficie, relieve y clima adversos y dependencia económica de un reducido número de productos, factores cuya persistencia y combinación perjudican gravemente a su desarrollo».

Al amparo del art. 25.4 del Acta de adhesión a la Comunidad, España solicitó la integración de Canarias en el territorio aduanero de la Comunidad el día 7 de marzo de 1990. Ahora bien, y dado que la integración de Canarias en el conjunto de las políticas comunes requería «un proceso progresivo durante un período transitorio adecuado y sin perjuicio de las medidas particulares dirigidas a tener en cuenta los condicionamientos específicos debidos a la lejanía y la insularidad de las Canarias, así como a su régimen económico y fiscal histórico», se aprobó por el Consejo el Reglamento (CEE) núm. 1911/91 del Consejo, de 26 de junio de 1991, relativo a la aplicación de las disposiciones del Derecho comunitario en las islas Canarias (DOCE núm. L 171, de 29 de junio de 1991). Este Reglamento estableció que, a partir del 1 de julio de 1991, las islas Canarias pasarían a formar parte del territorio aduanero de la Comunidad, quedando incluidas en el conjunto de las políticas comunes y siendo objeto de la progresiva introducción del arancel aduanero común a lo largo de un período transitorio cuya fecha límite no podía situarse, en principio, más allá del 31 de diciembre del año 2000. En concreto, este Reglamento autorizaba, en su art. 5, la existencia de un «arbitrio sobre la producción y sobre las importaciones» y, en su art. 6, una exacción denominada «arbitrio insular-tarifa especial», aplicable a los productos originarios procedentes de otras partes de las Islas Canarias.

El plazo fijado para el período transitorio terminaba el 31 de diciembre de 2000, como muy tarde, dividido en dos etapas. Ahora bien, acercándose la fecha para el desmantelamiento del citado arbitrio sobre la producción y sobre las importaciones, el Reglamento (CE) núm. 2674/1999 del Consejo, de 13 de diciembre de 1999 (DOCE núm. L 326, de 18 de diciembre de 1999), suspendió dicho plazo para determinados productos sensibles (sectores de la producción de alimentos, del tabaco, químico, del papel, de las industrias textiles, metalúrgicas y de otros productos manufacturados) durante el período del 1 de enero al 30 de junio de 2000, pues la inaplicación del mismo podría suponer en la práctica la desaparición de los sectores afectados. Posteriormente, el plazo sería ampliado hasta el 31 de diciembre de 2001 por el Reglamento (CE) núm. 1105/2001 del Consejo, de 30 de mayo de 2001 (DOCE núm. L 151 de 7 de junio de 2001).

Junto con el Reglamento 1911/91 se aprobó la Decisión 91/314/CEE, del Consejo, de 26 de junio de 1991, por la que se establece un programa de opciones específicas por la lejanía y la insularidad de las islas Canarias («Poseican»). DOCE núm. L 171, de 29 de junio de 1991), dirigido a la adopción de una serie de medidas acordes con las «características específicas de las islas Canarias», considerando fundamentalmente «la situación geográfica excepcional de las islas Canarias con relación a las fuentes de abastecimiento de productos destinados a determinados sectores de la alimentación, esenciales para el consumo normal o la transformación en el archipiélago».

Al ser un objetivo la plena integración de Canarias en la Unión Europea, en el año 1991 se empezó «la introducción progresiva de una fiscalidad indirecta moderna, instrumento de desarrollo económico y social y de financiación de los presupuestos locales» (Reglamento CE 1911/91). Esta nueva fiscalidad se introdujo por la Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del régimen económico fiscal de Canarias, que pretendió adecuar las figuras impositivas aplicables en Canarias a las exigencias de la entonces Comunidad Económica Europea, aunque «respetando la especialidad canaria que lleva consigo una presión fiscal indirecta, diferenciada y menor que en el resto del Estado».

Pero sería la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del régimen económico y fiscal de Canarias, la que acometió una importante actualización del citado régimen, para ajustarlo a la nueva dinámica económica y global, norma entre cuyos principios estratégicos se encontraba, no sólo el de mantener una significativa menor presión fiscal que la media del resto de España y de la —entonces— Comunidad Económica Europea, sino también el de incorporar un bloque de incentivos fiscales y económicos que generasen decisiones inversoras, dinamizasen la localización de actividades en zonas de escasa autorrealización y respondiesen socialmente a los beneficios que para todos conlleva la modernización del aparato productivo y comercial, a cuyo fin, se creó una «zona especial canaria» en la que pudiesen ubicarse capitales y empresas provenientes del exterior (personas o entidades no residentes en España sin establecimiento permanente en el resto del territorio nacional) que coadyuvasen a potenciar el desarrollo económico y social del archipiélago. Zona especial cuyo ámbito geográfico se extiende a todo el territorio de las islas Canarias, salvo para empresas de producción, transformación, manipulación y comercialización de mercancías, que quedarán localizadas en unas concretas áreas dentro de dicho territorio y en la que, las entidades acogidas a su régimen (las entidades ZEC, esto es, las constituidas como tales e inscritas en el correspondiente registro oficial) disfrutarán de una serie de beneficios fiscales como, por ejemplo, tributación en el impuesto sobre sociedades al 1 por 100 por las operaciones realizadas en la zona especial canaria y exención total en la imposición indirecta —estatal o autonómica— por las actividades desarrolladas en la zona especial (impuesto sobre transmisiones patrimoniales, impuesto general indirecto canario, arbitrio insular a la entrada de mercancías y arbitrio sobre la producción y sobre las importaciones).

Aunque la Ley entraba en vigor —conforme a su disposición final única— al día siguiente de su publicación en el BOE (siendo insertada en el BOE núm. 161/1994, de 7 de julio) y la disposición adicional décima incorporaba un mandato al Gobierno de la Nación para gestionar «ante las instituciones de la Unión Europea la consolidación de un Estatuto Permanente derivado de su condición de Región Ultraperiférica», lo cierto es que, primero, hasta que no se constituyese el Consejo Rector de la zona especial canaria y se aprobase su estatuto (disposición transitoria primera), no podía ponerse en funcionamiento la citada zona y, segundo, el Gobierno nacional tenía la obligación de comunicar a la Comisión Europea el régimen de ayudas previsto en la citada Ley, conforme exige el art. 88 TCE. Ahora bien, ante la posible incompatibilidad de muchas de las medidas adoptadas en la Ley 19/1994 con el mercado común, por constituir ayudas de Estado, se abrió un período de consultas con las autoridades comunitarias al objeto de solventar los problemas que la normativa aprobada planteaba. Las negociaciones con la Comisión Europea llevadas a cabo por el Gobierno de la Nación en defensa de esas medidas incorporadas a la Ley 19/1994, fundamentalmente de carácter fiscal, se hicieron de forma separada, primero, en defensa de las medidas recogidas en el título IV (ayudas a la inversión), y, después, en defensa de las previstas en el título V (régimen jurídico de la zona especial canaria).

Las anteriores negociaciones desembocaron, de un lado, en la Decisión de la Comisión Europea de 16 de diciembre de 1997, notificada al Gobierno español el 23 de enero de 1998 (Ayuda de Estado núm. 144/96), en la que se consideraron compatibles con el mercado común las medidas previstas en el título IV (incentivos a la inversión, régimen especial de empresas exportadoras y reserva para inversiones en Canarias) sólo en tanto se cumplieran las condiciones fijadas por aquélla,

lo que se llevó a efecto por el Real Decreto-ley 7/1998, de 19 de junio, de modificación de la Ley 19/1994, de 6 de julio.

De otro lado, y ante la incompatibilidad de algunos aspectos de la zona especial canaria con el ordenamiento comunitario (puesta de manifiesto por la Comisión Europea), se dictó el Real Decreto-ley 3/1996, de 26 de enero, de reforma parcial de la Ley 19/1994, con el fin, entre otras medidas, «de dotar de un plazo de vigencia al régimen propio de la zona especial» que, conforme al art. 28, quedaría del siguiente modo: «La vigencia del régimen especial de la Zona Especial Canaria tendrá como límite prorrogable hasta el 31 de diciembre del año 2024, sin perjuicio de la autorización inicial y revisiones periódicas que deba realizar la Comisión de la Unión Europea». Por tanto, la norma citada establece un plazo máximo de duración (en principio, el 31 de diciembre de 2024), sometiendo la puesta en marcha de la zona a una condición legal de carácter suspensivo: la autorización de la Comisión de la Unión Europea. Después se dictaría la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, en un intento de adaptar nuevamente la normativa reguladora de la zona especial canaria a las previsiones comunitarias. Ley que fue objeto de tramitación parlamentaria de forma paralela a la Ley 14/1996, de 30 de diciembre, de cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y en la que, mediante una enmienda de adición en el Senado (la núm. 31 del Grupo Parlamentario Popular), se proponía una nueva disposición adicional —que finalmente sería la disposición adicional tercera— que incorporase un párrafo segundo al apartado 2 de la disposición final única de la Ley 19/1994 con la siguiente redacción: «El Gobierno regulará el régimen de la Zona Especial Canaria y su ámbito temporal, dentro del límite previsto en la presente Ley y, como mínimo, el de diez años». Finalmente, por Decisión —Ayuda de Estado núm. 708/98— notificada al Gobierno español por Carta con fecha de 4 de febrero de 2000 [SG (2000) D/101213], se autorizó la puesta en funcionamiento de la zona especial canaria (título V), previa modificación de su régimen jurídico en determinados aspectos, lo que se llevó a cabo por el Real Decreto-ley 2/2000, de 23 de junio, también de modificación de la Ley 19/1994, reduciéndose el ámbito temporal de aplicación del régimen de la zona especial canaria, en consonancia con la normativa comunitaria en materia de ayudas de Estado de carácter regional, fijándose como límite de su vigencia el 31 de diciembre de 2008, al tiempo que se señala como límite para optar a dicho régimen de ayudas el 31 de diciembre de 2006 (art. 29). Dicho de otra manera, aunque se consideraban las medidas adoptadas como ayudas de Estado, las califica como ayudas para el desarrollo regional incluidas en la excepción prevista en el art. 87.3 a) TCE, pues conforme a su Decisión 12396, comunicada a las autoridades españolas por Carta de 30 de diciembre de 1998 [SG (98) D/12396], esta región española cumplía con los criterios para poder acogerse a la excepción prevista en la letra a) del apartado 3 del art. 87 TCE «durante el período 2000-2006» (N 708/98) y, en consecuencia, la Comisión considera «que las Islas Canarias pueden considerarse hasta finales de 2006 como una región en la que las ayudas estatales podrán darse por compatibles con el mercado común».

3. Como acabamos de señalar, el precepto impugnado en el presente proceso constitucional, a saber, el párrafo segundo del apartado 2 de la disposición final única de la Ley 19/1994, de 23 de junio, de modificación del régimen económico y fiscal de Canarias, en la redacción dada por la disposición adicional tercera de la Ley 14/1996, de 30 de diciembre, de cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas, a la fecha

de hoy, ha perdido su vigencia tras la aprobación del Real Decreto-ley 2/2000, de 23 de junio, de modificación de la Ley 19/1994. Resulta preciso, pues, pronunciarse acerca de los efectos que el citado cambio legislativo sobrevenido durante el curso de este procedimiento ha podido tener sobre su objeto.

En este sentido, es doctrina reiterada de este Tribunal que no cabe dar una respuesta unívoca y general a la cuestión relativa a los efectos de la modificación, derogación o pérdida de vigencia de una disposición legal, ulterior a su impugnación, sobre la eventual desaparición del objeto de los diversos procesos constitucionales, debiendo distinguirse entre la cuestión y el recurso de inconstitucionalidad como manifestaciones procesales distintas, no pudiendo resolverse apriorísticamente en función de criterios abstractos o genéricos (por ejemplo, SSTC 233/1999, de 12 de diciembre, FJ 3; 148/2000, de 1 de junio, FJ 3; 190/2000, de 13 de julio, FJ 2; y 16/2003, de 30 de enero, FJ 2). De igual manera, hemos dicho que en las cuestiones de inconstitucionalidad los efectos extintivos sobre el objeto del proceso como consecuencia de la derogación o modificación de la norma cuestionada vienen determinados por el hecho de que, tras esa derogación o modificación, resulte o no aplicable en el proceso *a quo* y de su validez dependa la decisión a adoptar en el mismo (SSTC 111/1983, de 2 de diciembre, FJ 2; 199/1987, de 16 de diciembre, FJ 3; 168/1993, de 27 de mayo, FJ 7; 385/1993, de 23 de diciembre, FJ 2; 196/1997, de 13 de noviembre, FJ 2; 233/1999, de 12 de diciembre, FJ 3; 63/2003, de 27 de marzo, FJ 3; 81/2003, de 30 de abril, FJ 3; y 125/2003, de 19 de junio, FJ 2). Sin embargo, cuando —como es el caso— se trata del recurso de inconstitucionalidad, recurso constitucional abstracto orientado a la depuración objetiva del ordenamiento, la pérdida sobrevinida de la vigencia del precepto legal impugnado habrá de ser tenida en cuenta por este Tribunal para apreciar si la misma conlleva la exclusión de toda la aplicabilidad de la Ley, a los efectos de reconocer, en su caso, la desaparición del objeto del proceso constitucional que, por sus notas de abstracción y objetividad, no puede hallar su exclusivo sentido en la eventual remoción de las situaciones jurídicas creadas en aplicación de la Ley, acaso inconstitucional (art. 40.1 LOTC). Por ello, carece de sentido pronunciarse sobre normas que el mismo legislador ha expulsado ya de dicho ordenamiento de modo total, sin ultraactividad (SSTC 160/1987, de 27 de octubre, FJ 6; 199/1987, de 16 de diciembre, FJ 3; 150/1990, de 4 de octubre, FJ 8; 385/1993, de 23 de diciembre, FJ 2; 196/1997, de 13 de noviembre, FJ 2; y 137/2003, de 3 de julio, FJ 2).

Pues bien, hecha esta precisión, debe señalarse que el precepto impugnado ha sido derogado como consecuencia de la aprobación del Real Decreto-ley 2/2000, de 23 de junio, que ha dado nueva redacción al régimen jurídico de la zona especial canaria previsto en la Ley 19/1994, disponiendo, tras la pertinente autorización de la Comisión Europea, no sólo su inmediata puesta en funcionamiento, sino también una vigencia temporal limitada hasta el «31 de diciembre del año 2008». Es evidente, pues, que esta nueva regulación viene a sustituir la previsión establecida en la norma impugnada, pues, a diferencia de ésta, fija definitivamente el ámbito temporal de la zona especial canaria en ocho años y suprime la previsión de que, dentro del límite previsto en la Ley, el Gobierno regule el régimen de dicha zona y su ámbito temporal. Esta comprobación conduce, en virtud de la doctrina antes señalada, a la pérdida de objeto del recurso planteado contra la disposición adicional tercera de la Ley 14/1996 en relación con los vicios de carácter sustantivo que se le imputan, con-

cretamente, la violación de los principios de reserva de ley (art. 133.1 y 3 CE) y de seguridad jurídica (art. 9.3 CE).

4. Habiendo perdido objeto el presente proceso constitucional respecto de los vicios sustantivos que se imputaban a la norma impugnada, debemos ahora determinar si aún conserva relieve con relación al problema competencial planteado tanto por el Parlamento como por el Gobierno de Canarias, al invocar la vulneración del trámite exigido en la disposición adicional tercera CE y el art. 46 EACan. Y sobre este particular hemos de recordar, por lo que se refiere a los procesos constitucionales con contenido competencial, que «es doctrina reiterada de este Tribunal la de que para poder apreciar una eventual pérdida de su objeto no basta con la extinción de la norma concretamente impugnada, siendo necesario ponderar hasta qué punto dicha extinción conlleva la desaparición de la controversia competencial traída al proceso (entre las más recientes, SSTC 223/2000, de 21 de septiembre, FJ 3; y 275/2000, de 16 de noviembre, FJ 2). Dicho de otro modo, la apreciación de la pérdida de objeto del proceso dependerá de la incidencia real que sobre el mismo tenga la derogación, sustitución o modificación de la norma y no puede resolverse apriorísticamente en función de criterios abstractos o genéricos (v. gr., SSTC 233/1999, de 12 de diciembre, FJ 3; 148/2000, de 1 de junio, FJ 3, y 190/2000, de 13 de julio, FJ 2), pues lo relevante no es tanto la expulsión de la concreta norma impugnada del Ordenamiento cuanto determinar, como ya hemos indicado anteriormente, si con esa expulsión ha cesado o no la controversia competencial, toda vez que poner fin a la misma a la luz del orden constitucional de reparto de competencias es el fin último al que sirven tales procesos (por todas, STC 290/2000, de 30 de noviembre, FJ 4, y las resoluciones allí mencionadas)» (SSTC 24/2002, de 31 de enero, FJ 4; y 16/2003, de 30 de enero, FJ 2).

Según la doctrina expuesta es también pertinente declarar en este caso la pérdida de objeto del recurso en este extremo, por la razón que pasamos a exponer. En efecto, como se ha visto anteriormente, el régimen jurídico de la zona especial canaria se recogía en el título V de la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del régimen económico y fiscal de Canarias, cuyo art. 28 se limitaba a declarar la creación de «una Zona Especial en las islas Canarias (ZEC) con la finalidad de promover el desarrollo económico y social del archipiélago». Posteriormente, el Real Decreto-ley 3/1996, de 26 de enero, regularía por vez primera el ámbito temporal de la zona especial canaria, al añadir un nuevo apartado al citado art. 28 de la Ley 19/1994, del siguiente tenor: «La vigencia del régimen especial de la Zona Especial Canaria tendrá como límite prorrogable hasta el 31 de diciembre del año 2024, sin perjuicio de la autorización inicial y revisiones periódicas que deba realizar la Comisión de la Unión Europea». Como puede comprobarse, esta norma legal establece un plazo máximo de duración de la zona especial canaria, al tiempo que condiciona su puesta en funcionamiento a una decisión de las autoridades europeas. Ahora bien, aunque la norma se publicó en el BOE de 27 de enero de 1996, es evidente, sin embargo, que su aplicación, en lo que a las medidas recogidas en el título IV (ayudas a la inversión) y en el título V (régimen jurídico de la zona especial canaria) se refiere, estaban supeditadas, conforme a la normativa comunitaria, a la autorización previa de la Comisión Europea (art. 88 TCE), al tratarse de ayudas estatales de carácter regional, incompatibles, en principio, con el mercado común (art. 87 TCE). Como también estaba con-

dicionada a la previa autorización de la Comisión Europea la previsión de futuro que establecería posteriormente el párrafo segundo del apartado 2 de la disposición final única de la Ley 19/1994, añadido por la disposición adicional tercera de la Ley 14/1996, de 30 de diciembre, de cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas —aquí impugnada—, al establecer que «[e]l Gobierno regulará el régimen de la Zona Especial Canaria y su ámbito temporal dentro del límite previsto en la presente Ley, y como mínimo, el de diez años».

Pues bien, sólo a partir del Real Decreto-ley 2/2000, de 23 de junio, por el que se modifica la Ley 19/1994, en la medida en que fue dictado como consecuencia de la autorización de la Comisión Europea (notificada al Estado español por Carta de 4 de febrero de 2000), puede decirse que comenzó el funcionamiento de la zona especial canaria con el ámbito temporal fijado en la redacción dada por dicho Decreto-ley al art. 29 de la Ley 19/1994, precepto en virtud del cual, la «vigencia de la Zona Especial Canaria tendrá como límite el 31 de diciembre del año 2008, prorrogable previa autorización de la Comisión Europea» (apartado 1), no obstante lo cual, «la autorización de la inscripción en el Registro Oficial de Entidades de la Zona Especial Canaria tendrá como límite el 31 de diciembre del año 2006» (apartado 2).

Sentado lo anterior, resulta decisivo comprobar que el Estado solicitó efectivamente el previo y preceptivo informe previsto en la disposición adicional tercera CE y el art. 46 EACan respecto del trámite últimamente citado, emitiendo el Parlamento canario, con fecha de 23 de marzo de 2000, su informe favorable sometido a la condición de que el documento remitido por el Consejo de Ministros (anteproyecto de ley) se tramitase como Real Decreto-ley, informe en el que no se efectuó observación de ningún tipo al definitivo ámbito temporal previsto en el art. 29 (BOPC núm. 40, de 29 de marzo de 2000).

En definitiva, al recabar el informe previsto por la disposición adicional tercera CE y el art. 46 EACan respecto de la norma esencial indicada la controversia competencial ha quedado zanjada, al reconocer el Estado la procedencia del mismo en la materia.

FALLO

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

Ha decidido

Declarar que han perdido su objeto los recursos de inconstitucionalidad acumulados núms. 1313/97 y 1316/97 promovidos, respectivamente, por el Parlamento y el Gobierno de Canarias contra la disposición adicional tercera de la Ley 14/1996, de 30 de diciembre, de cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y de medidas fiscales complementarias.

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

Dada en Madrid, a veintidós de julio de dos mil cuatro.—María Emilia Casas Baamonde.—Guillermo Jiménez Sánchez.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Javier Delgado Barrio.—Roberto García-Calvo y Montiel.—Elisa Pérez Vera.—Eugeni Gay Montalvo.—Jorge Rodríguez-Zapata Pérez.—Ramón Rodríguez Arribas.—Pascual Sala Sánchez.—Manuel Aragón Reyes.—Pablo Pérez Tremps.—Firmado y rubricado.

15195 *Sala Segunda. Sentencia 135/2004, de 5 de agosto de 2004. Recurso de amparo electoral 5075-2004. Promovido por la coalición «Galeusca-Pueblos de Europa» en relación con la Sentencia de la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo que desestimó su demanda sobre la proclamación de candidatos electos al Parlamento Europeo.*

Supuesta vulneración del derecho a acceder a los cargos representativos: discrepancias entre las actas de escrutinio y las de sesión que no alteran la asignación del último escaño.

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Guillermo Jiménez Sánchez, Presidente, don Vicente Conde Martín de Hijas, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas y don Pascual Sala Sánchez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo electoral núm. 5075-2004, promovido por la coalición electoral Galeusca-Pueblos de Europa, representada por el Procurador de los Tribunales don José Manuel de Dorremochea Aramburu y asistida por el Letrado don Salvador Cuadreny Minovis, contra la Sentencia de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, de 26 de julio de 2004, que desestimó el recurso contencioso-electoral núm. 193-2004, interpuesto por la coalición electoral demandante de amparo contra el Acuerdo de la Junta Electoral Central, de 29 de junio de 2004, de proclamación de candidatos electos al Parlamento Europeo. Han comparecido y formulado alegaciones el Partido Popular, representado por el Procurador de los Tribunales don José Luis Ferrer Recuero y asistido por el Letrado don Juan Carlos Vera Pro, y el Ministerio Fiscal. Ha actuado como Ponente el Magistrado don Pascual Sala Sánchez, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General del Tribunal Constitucional el día 29 de julio de 2004 don José Manuel de Dorremochea Aramburu, Procurador de los Tribunales, en nombre y representación de la coalición electoral Galeusca-Pueblos de Europa, interpuso recurso de amparo electoral contra la resolución judicial a la que se ha hecho mención en el encabezamiento de esta Sentencia.

2. La demanda de amparo se funda en los antecedentes fácticos que a continuación sucintamente se resumen:

a) El día 13 de julio de 2004 tuvieron lugar las elecciones al Parlamento Europeo convocadas por Real Decreto 561/2004, de 19 de abril.

b) De conformidad con lo dispuesto en el art. 103.1 LOREG el día 16 de junio se inició el escrutinio general por las diferentes Juntas Electorales Provinciales, que finalizó entre los días 16 y 18 de junio.

c) En la medida en que se conocían y consolidaban los recuentos definitivos, la coalición electoral ahora demandante de amparo detectó que en diversas Juntas Electorales Provinciales se observaban diferencias de votos no reflejadas en las actas de escrutinio general. Ante esta situación, de conformidad con lo dispuesto