

ANÁLISIS Y ARGUMENTOS¹

INTRODUCCIÓN

En este número, la sección "Análisis y argumentos" presenta como trabajo central objeto de comentario el estudio titulado "*La reforma de los aspectos fiscales del Estatuto de Autonomía de Canarias,*" de la profesora Dña. Sonia Mauricio Subirana, miembro del Comité Asesor para la reforma del Estatuto de Autonomía. Se incluye, también, como documentación para este foro de debate, la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias (EACan), aprobada por el Pleno de la Cámara en sesión celebrada

el 13 de septiembre de 2006, en aquellos apartados de la propuesta que hacen referencia a la reforma de los aspectos fiscales; así como el Dictamen 68/2006, de 30 de marzo, del Consejo Consultivo de Canarias en relación con la propuesta de reforma del EAcán, en lo que se refiere a la materia objeto de este análisis.

A su vez, la citada propuesta de reforma es comentada por destacados representantes de los ámbitos administrativo, empresarial, político, sindical y universitario.

¹ Téngase en cuenta que, en esta sección se ha invitado a participar a personas conocedoras de la materia de diversos sectores, para que pongan de manifiesto su particular punto de vista sobre la reforma de los aspectos fiscales del Estatuto de Autonomía de Canarias pero, por diversos motivos, a la fecha de cierre de este número, algunos de los invitados no han podido aportar su comentario final sobre la reforma.

LA REFORMA DE LOS ASPECTOS FISCALES DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CANARIAS

SONIA MAURICIO SUBIRANA

Profesora Titular de Derecho Financiero y Tributario
Miembro del Comité Asesor para la reforma del Estatuto de Canarias

SUMARIO

- I. Introducción.
- II. Las nuevas competencias financieras de la Hacienda Autónoma Canaria.
- III. La coordinación financiera de la Comunidad Autónoma Canaria.
- IV. La actualización del Régimen Económico Fiscal Canario: aspectos nucleares y procedimentales.
- V. La extinción de la compensación del Impuesto General Sobre el Tráfico de las Empresas (IGTE).
- VI. La Agencia Tributaria Canaria.
- VII. Conclusiones

Resumen del contenido:

En el presente trabajo se aborda la reforma de los aspectos fiscales del Estatuto de Autonomía de Canarias a partir del análisis de las propuestas realizadas por El Comité Asesor para la reforma de dicho texto, creado por el Gobierno de Canarias, La Ponencia Parlamentaria, constituida también a ese efecto, y La propuesta aprobada por el pleno del Parlamento de Canarias el 13 de septiembre de 2006, que se tramita ahora en el Congreso de los Diputados. Dentro de éstas, se profundiza en el desarrollo de las competencias financieras de la Comunidad Autónoma Canaria y su necesaria coordinación con las Corporaciones locales insulares. También se destaca la necesidad de actualización de los aspectos nucleares y procedimentales del Régimen Económico Fiscal de Canarias. Y la creación de la Agencia Tributaria Canaria con el fin de minimizar los costes derivados del cumplimiento de las obligaciones tributarias en el ámbito insular.

I. INTRODUCCIÓN

En la actualidad, se aborda una nueva reforma de El Estatuto de Autonomía de Canarias (en adelante, EAC), después de la realizada por la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto y de la aprobada por Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre. Dicha modificación surge a partir de la necesidad de incorporación en dicho texto de los cambios producidos en el ámbito institucional, competencial, económico y fiscal por la madurez del proceso de autogobierno canario y la evolución del Estado de las Autonomías en el marco constitucional español. A su vez, también resulta prioritaria la consolidación del nuevo estatuto de Canarias como región Ultraperiférica europea en los tratados de la Unión y en el proyecto de Constitución Europea.

El hecho diferencial, la condición de Archipiélago Atlántico con unas caracte-

rísticas geográficas, económicas, culturales y políticas propias y la mencionada ultraperiféricidad dan lugar a profundizar en una conformación singular para Canarias. Por ello, el EAC conserva su especificidad respecto a otras reformas estatutarias que se ultiman en el Estado español, dadas las peculiaridades del ámbito institucional y competencial canario y las características particulares de su régimen económico y fiscal (en adelante, REF).

En estas páginas, se analizan los aspectos fiscales más relevantes que se aprobaron en el Comité Asesor para la reforma del EAC², en el que participé como miembro, y que en líneas generales han sido incorporados, con posterioridad, por la Ponencia que se constituyó en el seno de la Comisión de Gobernación, Justicia y Desarrollo Autonomático del Parlamento canario³ y por la Propuesta aprobada por El Pleno del

² Vid. Decreto del Presidente 103/2004, de 13 de mayo (BOC núm. 94, del 17 de mayo) por el que se aprueba El Comité Asesor para la reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias y Texto con propuesta de El Comité de 17 de diciembre de 2004.

³ Vid Texto que se eleva al Presidente de la Comisión de Gobernación, Justicia y Desarrollo Autonomático de la Ponencia constituida en su seno con Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias de 20 de enero de 2005.

Parlamento de Canarias el 13 de septiembre de 2006.

Desde un punto de vista metodológico, los bloques temáticos desde los que se sistematizó la materia a estudio y reforma fueron tres. El primero versó sobre aspectos político-institucionales, en el segundo se desarrolló el ámbito competencial y en el tercero se actualizaron los aspectos económicos y financieros de dicho texto a partir de una coordinación compartida.

Respecto a las cuestiones fiscales, ya en los primeros artículos de La propuesta del Comité⁴, que luego se incorpora al texto aprobado por el pleno del Parlamento, se establece de forma expresa que el hecho diferencial de Canarias, derivado de la lejanía e insularidad y de su condición de región ultraperiférica de la Unión Europea, debe influir en las políticas de Estado fijando condiciones específicas para su aplicación en el Archipiélago. En particular, la modulación de dichas políticas se producirá en el ámbito de la fiscalidad junto con otras materias relevantes como es el caso de transportes y telecomunicaciones, medio ambiente, puertos y aeropuertos o inmigración.

A partir de la evolución del Estado de las Autonomías, la Comunidad

Autónoma de Canarias (en adelante, CAC) ha ido incrementado sus competencias, con carácter general, y en materia de autonomía financiera en particular. En este sentido, las distintas propuestas de reforma del EAC insisten en la necesidad de profundizar aún más en dicha autonomía a partir de que la CAC asuma plenas facultades legislativas y ejecutivas respecto a los impuestos indirectos derivados del REF. De forma correlativa, se insiste en la autonomía financiera de carácter local de forma que las competencias de los Cabildos aparezcan recogidas por primera vez en el EAC junto con la necesidad de coordinación financiera por parte de la CAC de las políticas fiscales y de endeudamiento de los entes locales canarios.

Por otro lado, la aprobación normativa de nuevas cesiones tributarias, a partir de la modificación del sistema de financiación general del Estado, ha ido equiparando algunas de las peculiaridades fiscales propias del REF respecto a las del resto del territorio lo que ha disminuido el tradicional diferencial fiscal canario en el ámbito de la imposición indirecta. Por eso, las propuestas mencionadas coinciden en la necesidad de actualizar los aspectos fiscales y económicos del REF para adaptarlos a las últimas reformas

⁴ Vid. Texto con propuesta del Comité Asesor para la reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias de 29 de septiembre de 2004, que incluye las modificaciones establecidas por Ley Orgánica 4/1996 y por leyes 28/1997 y 27/2002. En relación al artículo 1 bis, vid. Acta del Comité de la reunión núm. 9, de 3 de septiembre y Acta del Comité de la reunión núm. 11, de 17 de septiembre. Vid. Texto de la Ponencia Parlamentaria de 20 de enero de 2005, anexo al artículo 1, artículo 2.

legislativas⁵. Tampoco se obvia la urgencia de la modificación de los aspectos de procedimiento del régimen especial de Canarias ya que, tras la última jurisprudencia constitucional, se ha hecho todavía más evidente el desfase de dicho engranaje como mecanismo protector de la especialidad fiscal insular.

Finalmente, se añade la creación por ley del Parlamento de Canarias de la Agencia Tributaria Canaria, como organismo de Derecho público con personalidad jurídica propia y plena capacidad, integrada en la Administración pública de la CAC.

II. LAS NUEVAS COMPETENCIAS FINANCIERAS DE LA HACIENDA AUTONÓMICA CANARIA

La Hacienda de la CAC se incluye junto con la Hacienda de los territorios forales dentro de las Haciendas de régimen especial, debido a sus peculiaridades de carácter sustantivo y procedimental. Especialidades en materia financiera que, en el caso de Canarias, encuentran su fundamento en la Disposición Adicional Tercera de la CE y en la Disposición Adicional Cuarta de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) en relación con el actual artículo 46 del EAC. En este sentido, el bloque de cons-

titucionalidad del Estado confirma que la actividad financiera y tributaria de la CAC está sujeta a un régimen especial distinto al que se establece con carácter general, directamente relacionado con los aspectos sustantivos y procedimentales que integran el REF.

En el ámbito de Canarias, el EAC regula la materia financiera en el Título IV denominado: "De la Economía y la Hacienda". Materia a la que también hacen referencia la Disposición Adicional segunda, Disposición Adicional tercera y Disposición Transitoria tercera del mismo texto normativo. El esquema que establece el EAC sigue en su enumeración de recursos, el sistema diseñado con carácter general por los artículos 157 y 158 de la CE, y ampliado en determinados conceptos por la LOFCA (artículo 4), aunque parte de dichos recursos queden afectados por las peculiaridades derivadas del REF.

Resulta fundamental el matiz que introduce el artículo 2.1. a) de la LOFCA al señalar que el sistema de ingresos de las Comunidades Autónomas "deberá establecerse de forma que no pueda implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales ni suponer la existencia de barreras fiscales en territorio español, de conformidad con el apartado 2 del artículo 157 de la Constitución". Si trasladamos estas premisas legales al

⁵ Vid. La Ley 19/94, de 6 de julio, de modificación del REF en cuanto a la parcial franquicia fiscal sobre la imposición directa.

ámbito de la CAC, la especialidad fiscal canaria configura un supuesto de reducción de gravamen. Ahora bien, esta fiscalidad diferenciada en ningún caso supone un privilegio. En particular, por su reconocimiento constitucional como régimen especial basado en un acervo histórico y unas circunstancias geográficas, económicas y sociales diferenciadas que subsisten⁶.

A) ASIGNACIONES COMPLEMENTARIAS

En cuanto a las subvenciones públicas y privadas, los actuales artículos 49.f) y 50.d) del EAC señalan como ingresos de la CAC las transferencias procedentes del Fondo de Compensación Interterritorial y demás subvenciones de naturaleza privada o pública. También el artículo 55 del EAC establece que el Estado otorga a la Hacienda canaria las adecuadas asignaciones complementarias, con cargo a los presupuestos Generales, para garantizar la realización efectiva de los principios consagrados en los artículos 31 y 138 de la CE, siempre que se cumpla lo previsto en el artículo 15. 2 de la LOFCA.

El texto estatutario también contempla el supuesto en que el costo por habitante de los servicios sociales y administrativos a cargo de la CAC sea más elevado que el correspondiente a todo el Estado por razones derivadas de las características diferenciales básicas del hecho insular y de la economía canaria⁷. A partir de estos presupuestos, la nueva propuesta de artículo 55.1 del EAC, que realiza El Comité de expertos⁸ señala que esas asignaciones complementarias van a compensar: “Los sobrecostos derivados de la ultraperiferia y el déficit en la prestación de los servicios públicos básicos provocado por la población por razones derivadas de las características diferenciales básicas de la economía canaria y de la fragmentación territorial.”

En particular, se estima que el régimen de las inversiones públicas en Canarias en compensación del hecho insular y su nivelación con el promedio de la realizada en el resto del territorio nacional constituyen un logro reconocido en la Ley 20/91, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del REF (art. 95 y

⁶Vid. O. Bergasa y A. González Viéitez, *Desarrollo y subdesarrollo de la economía canaria*, Biblioteca Universitaria de Economía, Madrid, 1969; A. Carballo Cotanda, *Canarias, Islas Francas. Las especialidades económico-fiscales del Archipiélago*, ed. Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación, Santa Cruz de Tenerife, 1970; A. Carballo Cotanda, *Canarias, región polémica*, Cuadernos para el diálogo, Madrid, 1972; F. Clavijo Hernández, “El régimen Fiscal de Canarias”, *Documentación Administrativa*, nº 181 (1979), Madrid; F. Clavijo Hernández y A. Yanes Herreros, “Análisis de la Disposición Adicional 3ª de la Constitución”, *Rumbos*, nº 3-4 (1979), Círculo de Estudios Sociales de Canarias.

⁷ Vid. S. Mazorra Manrique de Lara, “Introducción al análisis jurídico de la Hacienda de la Comunidad Autónoma canaria” en Organización territorial del Estado, IEF, Madrid, 1984.

⁸ Vid. Acta del Comité núm. 22 de 3 de diciembre de 2004.

96), de forma que pueden incluirse en el EAC en los términos en que se configuran normativamente⁹. En la misma línea, la Ponencia Parlamentaria¹⁰ recoge en su artículo 72 que el Estado otorgará a la Hacienda autonómica canaria, con cargo a los Presupuestos Generales, las mencionadas asignaciones complementarias.

B) TRIBUTOS PROPIOS

La CAC puede contar con sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales, así lo establece el sistema diseñado en el bloque de constitucionalidad del Estado¹¹. No obstante, dicho poder no es ilimitado de acuerdo con el señalado artículo 2, 6 y 9 de la LOFCA. En esta línea, las propuestas del Comité y la Ponencia¹² incluyen por primera vez en la norma estatutaria la potestad de la CAC, de acuerdo con el principio de autonomía financiera, para establecer y exigir tributos propios conforme a la CE y las leyes.

En relación a la actualización de las competencias financieras de la CAC, ambas propuestas entienden que, de acuerdo con la conformación de la franquicia fiscal sobre el consumo, no se encuentra impedimento para la asunción por la Hacienda Canaria del IGIC y del AIEM como tributos propios. Es decir, no existe limitación constitucional para que, respetando el acervo histórico del REF, se refuercen la Hacienda autonómica y local de Canarias, de forma que la primera asuma la titularidad normativa de las figuras que establece la Ley 20/91¹³. A partir de estos presupuestos, se establece que los recursos de la Hacienda Autonómica Canaria están constituidos por los ingresos procedentes de sus propios impuestos y, en particular, de los derivados del REF¹⁴.

Finalmente, La Propuesta aprobada por el Pleno del Parlamento de Canarias no recoge las titularidades normativas respecto a ambos tributos porque se establece su transferencia por La pro-

⁹ Vid. Ley 20/91, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del REF. Art. 95 y 96.

¹⁰ Vid. Texto de la Ponencia parlamentaria, cit., art. 72, pág. 34.

¹¹ Vid. art. 133.2 de la CE y artículos 49 y 51 del EAC y Decreto Legislativo 1/1994, de 29 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de tasas y precios públicos de la Comunidad Autónoma de Canarias (BOC 98, de 10.8.94).

¹² Vid. Texto del Comité, cit., art. 51: “La Comunidad Autónoma Canaria, de acuerdo con el principio de autonomía financiera, tiene potestad para establecer y exigir tributos propios conforme a la Constitución y las leyes.”, correlativo vid. Texto de la Ponencia Parlamentaria, cit., art. 68.

¹³ Vid. F. Martín Cáceres, “La cobertura constitucional para la extensión de la autonomía financiera de la Comunidad Autónoma Canaria en relación con las nuevas figuras impositivas del Régimen Económico-Fiscal de Canarias”, *Estudios jurídicos*, tomo I (1993), Facultad de Derecho, Universidad de La Laguna.

¹⁴ Vid. Texto del Comité, cit., art. 49. b): “Los recursos de la Hacienda Autonómica Canaria están constituidos por: b) Los ingresos procedentes de sus propios impuestos y, en particular, de los derivados del Régimen Económico y Fiscal Canario”; correlativo vid. Texto de la Ponencia Parlamentaria, cit., art. 66. c).

posición de Ley de Transferencias Complementarias aprobada por el Parlamento de Canarias el 19 de septiembre de 2006¹⁵. En particular, su artículo 1 g) señala que se transferirán a la Comunidad Autónoma de Canarias facultades normativas sobre las especialidades económicas y fiscales de Canarias.

C) IMPUESTOS CEDIDOS

La modificación de la LOFCA que realiza la Ley 21/2001, de 27 de diciembre ¹⁶ establece un nuevo régimen general de cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas. Este sistema desarrolla, a partir de una mayor corresponsabilidad fiscal, el actual poder tributario de las Comunidades Autónomas. En el caso de Canarias, la disposición adicional tercera de la Ley 21/2001 establece que dicho régimen de cesión de tributos además debe respetar su peculiar REF.

La aprobación de este sistema de financiación autonómica ha hecho necesario, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 10.2 de la LOFCA, la adecuación del contenido del apartado 1 de la disposición adicional segunda del EAC al nuevo régimen que establece la Ley 27/2002, de 1 de julio, del régimen de cesión de tributos del Estado a

la CAC y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión. Así se especifica que se ceden: El Impuesto sobre la Renta, con carácter parcial y con el límite del 33 por 100; el Impuesto sobre el Patrimonio; el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones; el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados; los Tributos sobre el Juego; el Impuesto Especial sobre la Cerveza, con carácter parcial y con el límite del 40 por 100; el Impuesto Especial sobre Productos Intermedios, con carácter parcial y con el límite del 40 por 100; el Impuesto Especial sobre el Alcohol y Bebidas Derivadas, con carácter parcial y con el límite del 40 por 100 y el Impuesto Especial sobre la Electricidad.

Finalmente, los tributos derivados del REF (IGIC y AIEM) son en la actualidad cedidos aunque ya se ha señalado como La Proposición de Ley orgánica de Transferencias Complementarias a Canarias establece facultades normativas para la CAC respecto a dichas especialidades económicas y fiscales de Canarias.

III. LA COORDINACIÓN FINANCIERA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA CANARIA

¹⁵ Vid. Proposición de Ley Orgánica de Transferencias Complementarias a Canarias, BOC de 19 de septiembre de 2006.

¹⁶ Vid. Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía (BOE de 31 de diciembre de 2001 y corrección de errores de 22 de mayo de 2002).

Se reconoce en determinados Estatutos¹⁷ de forma expresa que corresponde a la Comunidad Autónoma de referencia la coordinación financiera sobre las entidades locales de su territorio, respetando la autonomía que a las mismas reconocen los artículos 140 y 142 de la CE, y de acuerdo con las competencias que tenga atribuidas en materia de régimen local.

La jurisprudencia constitucional¹⁸) se refiere al término coordinación cómo: "La fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las administraciones coordinadora y coordinada en el ejercicio de sus respectivas competencias, de manera que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema". Y añade que el principio de autonomía de las Corporaciones Locales es compatible con la existencia de un control de legalidad sobre el ejercicio de sus competencias realizado, en los casos y formas predeterminados por el legislador, por el Estado o por las Comunidades Autónomas.

Entre estas fórmulas de relación interadministrativa, de conformidad con los correspondientes Estatutos de Autonomía, el legislador puede disponer de la coordinación de la actividad de las Corporaciones Locales por el Estado o por las Comunidades Autónomas según el régimen de distribución de competencias entre aquél y éstas. Dicha coordinación no supone, sin embargo, una sustracción o menoscabo de las competencias sometidas a la misma sino que implica tan solo un límite al ejercicio de éstas que sólo puede producirse en los casos y en las condiciones previstas en la ley.

Dichos controles no podrán realizarse de forma genérica e indeterminada de forma que las entidades locales queden en una posición de subordinación o dependencia jerárquica respecto a la Administración Estatal o Autonómica. Al contrario, deben establecerse como controles de carácter concreto que habrán de referirse a supuestos en que el ejercicio de las competencias de las entidades locales incidan en intereses generales concurrentes con los de las Comunidades Autónomas.

¹⁷Vid. Ley Orgánica 1/1999, de 5 enero de Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias; Ley Orgánica 2/1999, de 7 enero, Estatuto de Autonomía de La Rioja; Ley Orgánica 3/1999, de 8 enero, Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares; Ley Orgánica 1/1981, de 6 abril, Estatuto de Autonomía de Galicia; Ley Orgánica 4/1979, de 18 diciembre, Estatuto de Autonomía de Cataluña; Ley Orgánica 5/1996, de 30 diciembre, Estatuto de Autonomía de Aragón; Ley Orgánica 6/1981, de 30 diciembre, Estatuto de Autonomía de Andalucía.

¹⁸Vid. STC 4/1981 fundamento jurídico 3, y STC 27/1987, fundamento jurídico 2, sobre Ley Valenciana 2/1983.

En el caso de Canarias, la Ley 14/1990, de Régimen Jurídico de la Administración Pública de Canarias (arts. 18 a 25) incluye la coordinación financiera en los arts. 20 y 21, dentro de la Sección Tercera: "Coordinación administrativa". Y señala que dicha coordinación en ningún caso limitará la autonomía financiera de las Corporaciones Locales garantizada por la CE y el EAC. Ésta se realizará mediante la aprobación, por ley del Parlamento de Canarias, de un plan cuatrienal en el que se fijen los objetivos de ingresos, los máximos gastos y los límites de endeudamiento de las Administraciones canarias.

De acuerdo con los presupuestos señalados, en la propuesta del Comité¹⁹ y con posterioridad en la de la Ponencia parlamentaria²⁰ y en la aprobada por el pleno del Parlamento²¹ se establece la coordinación por parte de la CAC de las políticas fiscales, financieras, presupuestarias y de endeudamiento de los Cabildos Insulares y de los Ayuntamientos.

La CAC ejercerá funciones de autorización, supervisión y control en todos los aspectos de las mismas que puedan

afectar a los intereses generales de Canarias, sin que en ningún caso se limite la autonomía financiera de las Corporaciones Locales. A estos efectos, por ley se fijarán los objetivos de ingresos, los máximos gastos y los límites de endeudamiento de las Administraciones insulares y locales.

IV. LA ACTUALIZACIÓN DEL RÉGIMEN ECONÓMICO FISCAL CANARIO: ASPECTOS NUCLEARES Y PROCEDIMENTALES

A) ASPECTOS NUCLEARES DE LA ESPECIALIDAD FISCAL CANARIA

El actual artículo 46 del EAC establece los aspectos nucleares y procedimentales del REF. Esta norma cumple una importante función constitucional - hacer, habilitada por la CE, lo que ésta dejó de hacer- lo que tiene evidentes repercusiones en la calificación de su naturaleza jurídica y, por consiguiente, en sus relaciones con las restantes normas. El texto estatutario asigna un contenido concreto al marco constitucional y formula reglas constitucionales materiales no contenidas en la CE que la complementan²². En este sentido, el

¹⁹ Vid. Texto del Comité, cit., art. 56 bis. y Acta de la reunión 20, de 19 de noviembre de 2004.

²⁰ Vid. Texto de la Ponencia Parlamentaria, cit., art. 75.

²¹ Vid. Texto aprobado por el pleno del Parlamento canario, cit., art. 145.

²² Vid. E. García de Enterría, ("El ordenamiento estatal y los ordenamientos autonómicos: sistema de relaciones", en la Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas), volumen I, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1984, pág. 91) cuando señala: "Vandelli ha afirmado, que tales pactos autonómicos y el proceso estatutario subsiguiente a los mismos (como, igualmente, la aprobación de los Estatutos precedentes), en cuanto han asignado un contenido concreto al marco puramente hipotético de la

artículo 46 se conecta con la Disposición Adicional 3ª de la CE a partir del mecanismo de la garantía constitucional y ambas quedan plenamente relacionadas sin que puedan interpretarse cada una por separado.

Los aspectos nucleares de la especialidad fiscal canaria constituyen su parte esencial o bases estructurales y se conforman como una garantía plena de mantenimiento que sólo podrá desaparecer a través de una reforma constitucional. Existen también otras figuras tributarias concretas (por ejemplo, el IGIC, AIEM, etc.) que integran la zona exterior del REF y a las que la CE sólo dispensa una protección relativa, admitiendo su modificación y actualización a través de un procedimiento especial con participación de la CAC²³.

A partir de dichos presupuestos, se puede señalar que el REF se constituye por un núcleo esencial resistente a toda deformación y por figuras tributarias concretas expuestas a la evolución histórica y al cambio. Por tanto, resulta más intensa la protección del primer

núcleo que la protección constitucional genérica, reserva de ley, otorgada a la zona exterior. De hecho, el núcleo se resiste frente al legislador y al Estado en general, de manera que un ataque a la imagen característica de la institución es un ataque a la CE.

La propuesta de nuevo artículo 46.1 que recoge los aspectos nucleares del REF realizada por el Comité²⁴ comienza por acentuar, respecto a la redacción actual, la protección de la que goza esta especialidad dada su integración en el bloque de constitucionalidad del Estado que refuerza a dicho núcleo esencial.

A su vez, en esta propuesta se ha querido señalar expresamente como dicho régimen se justifica por el hecho diferencial reconocido en la CE y en el proyecto de Constitución europea. Aunque la evolución histórica del REF ha sido cambiante, dicho hecho diferencial, que reconoce la CE en el artículo 138.2 en relación a la Disposición Adicional 3ª, siempre ha persistido. Estas distintas circunstancias geográficas que inciden

Constitución, han de ser vistos como una verdadera “convención constitucional” en el sentido de Dicey, y hoy recibido en la doctrina constitucionalista general, esto es, como un acuerdo más o menos explícito que formula regla constitucionales materiales no contenidas en el texto formal de la Constitución y que vienen a complementar ese texto formal”.

²³ Vid. F. Clavijo Hernández, “La modificación del Régimen Fiscal de Canarias”, en la Reforma del Régimen Económico-Fiscal de Canarias”, IEF, Marcial Pons, 1992 y del mismo autor: “Un comentario de urgencia a la Sentencia del Tribunal Constitucional de 30 de enero de 2003”, en *Hacienda Canaria*, núm. 4, vol. 2 (2003).

²⁴ Vid. Texto del Comité, cit., artículo 46.1: “Canarias goza de un régimen económico y fiscal especial, constitucionalmente protegido. Este régimen propio de su acervo histórico, está justificado por su hecho diferencial reconocido y protegido en las constituciones española y europea.” Y acta de la reunión número 22, de 3 de diciembre de 2004.

en lo económico, político y social también se reconocen y protegen en el proyecto de Constitución europea.

En esta línea, la propuesta del pleno del Parlamento de Canarias en su artículo 131.1 establece dentro de los principios básicos que: "Canarias tiene un régimen económico y fiscal especial, propio de su acervo histórico constitucionalmente reconocido y justificado por su hecho diferencial".

El acervo histórico, cuyo origen se remonta a la época de los Reyes Católicos, ha ido constituyendo una especialidad fiscal canaria, hilada por medio de distintas leyes que en cada momento han tratado de adaptar el tradicional régimen de franquicias a la realidad económica y social existente²⁵. En

este sentido, el profesor Clavijo Hernández²⁶ ha señalado cómo dicho régimen de franquicias no puede entenderse en puridad, sino que debe ser matizado de acuerdo con cada momento histórico determinado, si bien, existen rasgos fundamentales que se han respetado por el sistema configurado en las leyes puertofranquistas y son los que se incorporan en dicho núcleo esencial del REF.

En esta línea, el párrafo segundo del artículo 46.1. de la propuesta del Comité²⁷ y de la Ponencia²⁸ actualizan dicho núcleo básico tras las últimas reformas legislativas. Así, se señala que éste se fundamenta en franquicias fiscales estatales sobre el consumo, compatibles con una imposición propia y diferenciada, destina-

²⁵El acervo histórico del REF tiene sus orígenes en la época de los Reyes Católicos. Ésta se realizó sin documento formal, de ahí que se solicitase insistentemente la confirmación con carácter general, que no se produce hasta llegar al Decreto de 1852. Con posterioridad, La Ley de 6 de marzo de 1900 acomete la estructuración de la franquicia sobre el consumo, como pilar básico del régimen puertofranquista de Canarias. La segunda iniciativa de reforma global del régimen económico y fiscal que se produce en este siglo con motivo de aclarar el panorama puertofranquista oscurecido desde la Ley de 6 de marzo de 1900 se culmina con la Ley 30/72, de 22 de julio, sobre régimen económico fiscal de Canarias. A continuación, tras los profundos cambios surgidos en España tras la promulgación de la Constitución de 1978, con el reparto constitucional de competencias Estado-Comunidades Autónomas y el nuevo marco comunitario se hace necesaria una nueva reforma del Régimen Económico Fiscal de Canarias. Así, la Ley 20/91, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del Régimen Económico Fiscal de Canarias, acomete la nueva estructuración de los tributos que lo integran. Finalmente, La Ley 19/1994, de 6 de julio, de Modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias culmina la reforma del REF, "a fin de adecuar coherentemente los márgenes de autonomía derivados de la tradición fiscal canaria, con los aspectos compatibles resultantes de los ámbitos nacional y comunitario".

²⁶Vid. F. Clavijo Hernández, Informe sobre el Proyecto de Ley del IVA, realizado a petición del Parlamento de Canarias, La Laguna, 1985, pág. 26 y 27.

²⁷ Vid. Texto del Comité, art. 46.1. párrafo segundo del EAC: "El régimen Económico y fiscal de Canarias se basa en franquicias fiscales estatales sobre el consumo, compatibles con una imposición propia y diferenciada, destinada a financiar las haciendas autonómica y local; el principio de libertad comercial de importación y exportación; no aplicación de monopolios y franquicias parciales en la imposición directa." Y acta de la reunión núm. 22, de 3 de diciembre de 2004.

²⁸ Vid. Texto de la Ponencia Parlamentaria, cit., art. 63.1. párrafo segundo.

da a financiar las haciendas autonómicas y locales; en el principio de libertad comercial de importación y exportación; en la no aplicación de monopolios y en franquicias parciales en la imposición directa.

La actualización que realiza el texto del pleno del Parlamento en el segundo párrafo del artículo 131 al regular los principios básicos del núcleo esencial señala: "El Régimen Económico y Fiscal de Canarias se basa en una imposición menor a la del resto de España y en las franquicias fiscales estatales sobre el consumo, compatibles con una imposición indirecta singular, reconocida en el Tratado de la Unión Europea, destinada a financiar a la hacienda autonómica, insular y local; en el principio de libertad comercial de importación y exportación; en la no aplicación de ningún tipo de monopolio ni de las denominadas accisas comunitarias."

Como adelanto respecto a este núcleo esencial, que a continuación desmembraré, lo que más ha sorprendido de esta última redacción final de El pleno del Parlamento no han sido las presencias sino las ausencias. En particular, me refiero a la supresión de la parcial franquicia sobre la imposición directa.

1. Franquicias fiscales estatales sobre el consumo

El ámbito material de las franquicias fiscales estatales sobre el consumo,

compatibles con una imposición propia y diferenciada, destinadas a financiar la Hacienda autonómica y local, se concretaría de forma genérica en:

a) La no aplicación de ningún impuesto estatal que grave las mercancías y sus operaciones de tráfico en el amplio proceso producción-consumo o importación-consumo.

b) La compatibilidad con una imposición autonómica y local diferenciada respecto a la del resto del Estado, con figuras tributarias que inciden sobre el consumo pero cuyo ámbito de aplicación se circunscribe exclusivamente al Archipiélago canario o alguna de las Islas Canarias.

De estos presupuestos se deriva que la franquicia sobre el consumo es aquel principio de carácter constitucional configurador del REF que se refiere a que no es de aplicación en Canarias la imposición indirecta estatal que grava el tráfico empresarial en el proceso producción-consumo e importación-consumo a fin de que las mercancías lleguen al consumidor "libres" de impuestos. La franquicia sobre el consumo es -por definición- exención o no sujeción de impuestos estatales, nunca la aplicación diferenciada de los impuestos estatales sobre el consumo. A su vez, es compatible -ha sido así desde 1914- con una imposición local propia sobre el consumo cuya aplicación se circuns-

cribe al Archipiélago canario o a alguna de las Islas Canarias²⁹.

La Ley 20/91, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del REF es la última norma que actualiza dicha franquicia. En concreto, establece dos nuevos tributos cedidos a la Comunidad Autónoma: el IGIC y el APIC, sustituido luego por el AIEM. A partir de dicha reforma, se entiende que la franquicia fiscal sobre el consumo es compatible con una imposición propia y diferenciada no sólo destinada a financiar a la hacienda local sino también a la autonómica.

En la actualidad, como se ha señalado, se plantea la necesidad de profundizar en las competencias de la CAC respecto a dichos tributos de forma que éstos se establezcan como autonómicos. En relación a dicho aspecto no existen impedimentos jurídicos porque la CAC ve reconocida por la disposición Adicional cuarta de la LOFCA que la actividad financiera y tributaria propia del REF viene sujeta a un régimen especial distinto del que se establece con carácter general. Por tanto, la CAC no se ve limitada para asumir titularidades normativas respecto al IGIC y AIEM además de las competencias que ya osten-

ta respecto a gestión y recaudación de éstos³⁰.

Estos presupuestos no plantearían problemas de coordinación entre Corporaciones locales (Cabildos) y CAC ya que el articulado de La Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias es explícito y salva posibles contradicciones. En concreto, afirma que los Cabildos insulares son, simultáneamente, órganos de gobierno y administración de cada isla e Instituciones de la CAC. Presupuestos que se confirman en el actual artículo 23.5 del EAC al referirse a los Cabildos Insulares como instituciones de la Comunidad Autónoma que asumen en cada isla la representación ordinaria del Gobierno y de la Administración autónoma.

En conclusión, la propuesta del Comité³¹ y de la Ponencia³² han entendido que existe cobertura constitucional para la conceptualización del IGIC y AIEM como impuestos propios de la Hacienda canaria. De esta manera, su tratamiento se sitúa entre las competencias plenas de la CAC y, específicamente, con una fórmula que señala que, con carácter general, ésta tiene plenas facultades legislativas y ejecutivas en las materias

²⁹ Vid. F. Clavijo Hernández, "Haciendas locales: aspectos jurídicos", en Geografía de Canarias, tomo IV, Editorial Interinsular Canaria, Santa Cruz de Tenerife, 1985.

³⁰ Vid. S. Mauricio Subirana, *La franquicia fiscal sobre el consumo en Canarias. Análisis histórico y régimen actual*, Marcial Pons, Madrid, 1994; G. Núñez Pérez, *El Impuesto General Indirecto y el Régimen Fiscal de Canarias*, Cedecs, Barcelona, 1996.

³¹ Vid. Texto del Comité, cit., art. 49 b).

³² Vid. Texto de la Ponencia Parlamentaria, cit., art. 66 c).

económico-financieras referidas a sus tributos propios, con carácter general y, en particular, respecto a los impuestos indirectos derivados del REF y sus criterios de reparto.

Finalmente, como ya se ha apuntado, la propuesta aprobada por el Pleno del Parlamento de Canarias no recoge las titularidades normativas respecto a ambos tributos porque se prevé que se transfieran a partir de la aprobación de La futura Ley de transferencias Complementarias a Canarias.

2. Desaparición de la franquicia aduanera

La transformación de una aduana nacional a una comunitaria ha supuesto el cambio de una situación en la que Canarias estaba excluida del territorio aduanero nacional –con la consecuente inaplicación de derechos aduaneros– a un nuevo contexto en el ha quedado plenamente integrada en el territorio aduanero comunitario³³. Por tanto, a partir del Reglamento 1911/91 que señala que las Islas Canarias han que-

dado insertas en la Unión Aduanera, ya no tiene sentido considerar que el núcleo esencial del REF debe mencionar la no aplicación de impuestos de carácter aduanero porque no existe exención de derechos aduaneros comunitarios.

En esta línea, la propuesta de reforma del Comité³⁴ entiende que la aplicación del Código Aduanero Comunitario³⁵ delimita el ámbito de aplicación del territorio aduanero de la Unión Europea con referencia a “el territorio del Reino de España” y sólo se exceptúa de éste a Ceuta y Melilla, en ningún caso a Canarias. En el Archipiélago se aplica el Arancel Aduanero Común y desde esta concreta perspectiva, las operaciones de Canarias dentro del territorio comunitario tienen la calificación de operaciones interiores y sólo serán operaciones exteriores las realizadas entre El Archipiélago y los países terceros. Con los mismos argumentos, la Ponencia parlamentaria³⁶ y la del Pleno³⁷ también suprimen de los aspectos nucleares del REF la mencionada franquicia.

³³ Vid. F. Clavijo Hernández, “Los puertos, zonas y depósitos francos en el Derecho español”, *Revista de Hacienda Pública Española*, nº 60 (1979); F. Clavijo Hernández, y A. Génova Galván, “Análisis jurídico del Protocolo 2 al Tratado de Adhesión de España a la CEE”, *Noticias CEE*, nº 22, CISS (1986); S. Miranda Calderín, “Qué queda de los puertos francos canarios en el siglo XXI” en *Los Puertos Francos de Canarias*, Ediciones del Cabildo de Gran Canaria, Las Palmas de Gran Canaria, 2004; Vid. D. López Tejera, “El Régimen Económico Fiscal de Canarias y su triple concepto de fiscalidad exterior”, en *Hacienda canaria*, nº 1 (abril 2002).

³⁴ Vid. Texto del Comité, art. 46.1. párrafo segundo del EAC, cit. y Acta del Comité núm. 22 de 3 de diciembre de 2004.

³⁵ Vid. Reglamento CEE 2913/92, artículo 3.

³⁶ Vid. Texto de la Ponencia Parlamentaria. Art. 63.1.

³⁷ Vid. Propuesta del Parlamento de Canarias de 13 de septiembre de 2006. Artículo 131.

En conclusión, por franquicia aduanera sólo cabe entender la inaplicación o exoneración en parte de un determinado territorio de derechos arancelarios que sí serían exigibles en el resto del territorio. Si esta premisa la trasladamos a la nueva situación expuesta, se concluye que en Canarias existe una franquicia aduanera de carácter estatal, vinculada a la tradicional libertad de importación y exportación, pero en ningún caso una exención de derechos aduaneros comunitarios por lo que la expresión “franquicia aduanera” daría lugar a confusión si continuara integrada en el núcleo esencial del REF que establece el EAC.

3. Franquicias parciales sobre la imposición directa

La incorporación de una parcial franquicia sobre la imposición directa al núcleo del REF es una de las novedades más relevantes de la propuesta de actualización de los aspectos materiales que realizan el Comité de Expertos y la Ponencia Parlamentaria³⁸. Este principio se ha ido consolidado dentro del REF a partir de los años setenta. De hecho, en el capítulo de incentivos fiscales a la

inversión, ya se establecía un régimen transitorio del Fondo de Previsión para Inversiones en la Ley 30/1972, y un régimen de deducción por inversiones en Canarias a la que podían acogerse las sociedades y demás entidades jurídicas sujetas al Impuesto sobre Sociedades con domicilio fiscal en el Archipiélago.

En la actualidad, la Ley 19/1994 ha culminado la reforma del REF, como se ha apuntado, “a fin de adecuar coherentemente los márgenes de autonomía derivados de la tradición fiscal canaria, con los aspectos compatibles resultantes de los ámbitos nacional y comunitario”, y ha consolidado el principio de franquicia parcial sobre la imposición directa. De hecho, esta norma recoge un régimen tributario de aplicación general, que introduce una pluralidad de medidas fiscales con relevancia en la imposición indirecta y directa. En relación a esta última, en el Impuesto sobre Sociedades se establece la reducción en la base imponible por la dotación a la Reserva para Inversiones (artículo 27 de la Ley) y al igual que en el IRPF se introducen una serie de bonificaciones y deducciones en la cuota³⁹.

³⁸ Vid. Texto del Comité, cit., art. 46.1 párrafo segundo del EAC y Acta Reunión núm. 22 de 3 diciembre de 2004.

³⁹ Vid. Ley 19/94 en relación al Impuesto sobre Sociedades: bonificación del 50 por 100 de la cuota a la producción de bienes corporales (artículo 26 de la Ley), bonificación del 95% a las Sociedades de reciente constitución (Disposición Adicional Quinta de la Ley) y una deducción por inversiones en activos fijos (Disposición Adicional Cuarta de la Ley). En el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas se establecen también bonificaciones y deducciones en la cuota: Bonificación del 50 por 100 de la cuota a la producción de bienes corporales (artículo 26 de la ley), deducción por la reserva para inversiones y deducción por inversiones en activos fijos (Disposición Adicional Cuarta de la Ley).

Se ha producido un amplio debate social en Canarias respecto a la incidencia económica de dichas medidas fiscales y si están conformes con el fundamento del REF. Es decir, el sistema fiscal especial de Canarias en ningún caso puede entenderse como privilegio fiscal, al contrario tiene que ordenarse a partir de un sistema tributario justo inspirado en los principios de capacidad económica, igualdad y justicia en el reparto de la carga fiscal. A partir de estos presupuestos, el Comité de reforma del EAC y la ponencia ⁴⁰ han entendido de forma unánime que es lógico que dicho principio de franquicia fiscal sobre la imposición directa se consolide dentro de la mutación de ese núcleo esencial en el que la mencionada franquicia fiscal sobre el consumo ha quedado restringida y la franquicia aduanera ha desaparecido. Ahora bien, sería deseable, dado que la imposición sobre el consumo ha disminuido su diferencial fiscal en Canarias respecto al resto del territorio, la introducción de medidas en el IRPF que favorezcan a todos los sectores de la población (p. ej., disminución de los tipos de gravamen) no sólo a los empresarios y profesionales. De esta manera, se harían realmente efectivos en el Archipiélago los principios de justicia tributaria del artículo 31.1 de la CE.

Por todos los motivos expuestos, lo que más ha sorprendido de la propuesta del Pleno del Parlamento de Canarias ha sido la supresión de este principio, ya consolidado legislativamente, del núcleo esencial del REF. En este sentido, es fundamental que vuelvan a incluirse dichos incentivos fiscales de la imposición directa del REF en la tramitación en el Congreso de los Diputados, vía enmienda. De hecho, han vuelto a confirmarse normativamente en el Real Decreto Ley 12/2006, de 29 de diciembre, por el que se modifican la Ley 19/94, de 6 de julio, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias y el Real Decreto-Ley 2/2000, de 23 de junio⁴¹.

4. Principios derivados de la condición ultraperiférica de Canarias

El actual artículo 46.2 del EAC, modificado por Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre, señala que el REF incorpora a su contenido los principios y normas aplicables como consecuencia del reconocimiento de Canarias como región ultraperiférica de la Unión Europea ⁴². También la Exposición de Motivos de la Ley 19/94 y su Disposición Adicional Décima reconocen que los

⁴⁰ Vid. Texto del Comité, cit., art. 46.1 párrafo segundo del EAC y Acta Reunión núm. 22 de 3 diciembre de 2004.

⁴¹ Vid. Resolución de 6 de febrero de 2007, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de convalidación del Real Decreto-ley 12/2006, de 29 de diciembre.

⁴² Vid. G. Núñez Pérez, “¿Estatuto permanente o Estatuto Especial de Canarias en la Unión Europea?”, en *Noticias de la Unión Europea*, nº 130 (1995); A. Asín Cabrera, G. Núñez Pérez, J.L. Rivero Cevallos y J.A. Rodríguez Martín, “Análisis jurídico-económico de las condiciones de adhesión de

Protocolos que Canarias ha tenido en las relaciones del Reino de España con la Unión Europea han respetado esas especialidades en lo que constituye propiamente un acervo reconocido y compatibilizado con el proyecto comunitario.

El artículo 299.2 del Tratado constitutivo (en adelante, Tratado CEE), redactado de conformidad con los artículos 2.55 y 6.I.76 del Tratado de Amsterdam⁴³ ya reconoce de forma expresa a Canarias como región ultraperiférica europea. Como apunta la Comisión⁴⁴, el artículo 299.2 del Tratado y el actual art. III-424 del proyecto de CE no son ni una simple declaración ni un régimen de excepción generalizado, sino un medio para la creación de un régimen específico que considera todas las limitaciones a las que se ven sometidas dichas regiones por su situación ultrape-

riférica, sin menoscabo para la coherencia del derecho comunitario y del mercado interior.

La redacción del artículo III-424 del proyecto de Constitución Europea ahonda en dichos presupuestos y señala la necesidad de tener en cuenta la situación social y económica estructural de Guadalupe, la Guayana Francesa, Martinica, la Reunión, las Azores, Madeira y las Islas Canarias, agravada por su lejanía, insularidad, reducida superficie, relieve y clima adversos y dependencia económica respecto de un reducido número de productos, factores cuya persistencia y combinación perjudican gravemente su desarrollo. Es por estas razones por lo que el Consejo adoptará, a propuesta de la Comisión, leyes, reglamentos y decisiones europeas orientadas a

Canarias a la Unión Europea”, n° 166, nov. 1988, separata; Vid. F. Hernández González, “Presupuestos de la aplicación del régimen ZEC. Consecuencias de su incumplimiento”, *Noticias de la Unión Europea*, n° 203 (diciembre 2001).

⁴³Vid. La Declaración núm. 36 sobre los Países y Territorios de Ultramar anexa al Tratado de la Unión Europea; Declaración núm. 40 relativa a la representación de los intereses de los países y territorios de Ultramar anexa al Tratado de la Unión Europea. Ambas añadidas por el Tratado de Amsterdam.

⁴⁴Vid. Informe de la Comisión de 13 de marzo de 2000 sobre las medidas destinadas a aplicar el apartado 2 del artículo 299 del Tratado CEE a las regiones ultraperiféricas de la Unión Europea (COM 2000, 147 final, Bruselas) cuando señala como el peso demográfico, económico y territorial de dichas regiones es reducido en relación con el del conjunto de la Unión: “Poseen una población de 3,7 millones de habitantes, es decir, exactamente el 1% de la población de la Unión Europea, y menos del 0,5% de su superficie si se excluye la Guayana, o más del 3% si se incluye ésta. A nivel socioeconómico, se caracterizan por un PIB que alcanza por término medio el 59% del PIB comunitario (cerca del 75% en las Islas Canarias, pero entre el 40 y el 55% solamente en los otros territorios) y una tasa de desempleo muy elevada en la mayor parte de ellos, en particular, entre los jóvenes”. En cuanto a la política de la Unión con respecto a las regiones ultraperiféricas, apunta: “No obstante, el paso de los años y las transformaciones que ha experimentado la Unión Europea han mostrado la necesidad de disponer de una base más sólida para poder llevar a la práctica los planteamientos relacionados con el concepto de situación ultraperiférica. Esta base jurídica se ha obtenido gracias al Tratado de Amsterdam, cuyo apartado 2 del nuevo artículo 299 actualiza y refuerza las disposiciones del apartado 2 del antiguo artículo 227, que se limitaban a los departamentos franceses de Ultramar, haciéndolas extensivas a todas las regiones ultraperiféricas”.

fijar condiciones específicas para la aplicación de dicho proyecto de Constitución en estas regiones, incluidas las políticas comunes.

De esta manera, el régimen especial de Canarias adquiere una singularidad jurídica especial por su reconocimiento a través del proyecto de Constitución Europea. No obstante, se ha perdido la oportunidad, como ya criticó la doctrina⁴⁵ respecto a la modificación del Tratado de Amsterdam, de realizar las necesarias distinciones entre las diversidades existentes en las distintas regiones ultraperiféricas, ya que esta norma se ha limitado al establecimiento de un mismo modelo para Canarias y los Departamentos franceses de Ultramar, Azores y Madeira.

La propuesta del Comité⁴⁶ introduce, en consonancia con el mencionado artículo III-424 del proyecto de Constitución Europea, la necesaria protección por los poderes públicos del REF de acuerdo con unas políticas especiales derivadas de la condición de región ultraperiférica de Canarias. Éstas se materializarán en materia aduanera, comercial, fiscal, agrícola y pesquera, junto con la autorización de zonas francas y condiciones de abastecimiento de materias primas y bienes de consumo esenciales, con la concesión de ayudas públicas y condiciones de acceso a los fondos con finalidad estructural y a los programas horizontales de la Unión. Finalmente, la propuesta de la Ponencia parlamentaria⁴⁷ y la aprobada por el Pleno del Parlamento de Ca-

⁴⁵ Vid. G. Núñez Pérez. ("Dictamen que a instancia del Consejo Económico y Social de Canarias presenta sobre determinados aspectos del Régimen Económico y Fiscal de Canarias", Universidad de La Laguna, abril de 1998, pág. 46 y ss.) respecto al reconocimiento comunitario de los Departamentos franceses de Ultramar, Azores, Madeira y Canarias, cuando apunta: "Si bien el calificativo de ultraperiféricas ha supuesto para estos territorios un reconocimiento en el ámbito institucional comunitario de que, en efecto, se trata de unas regiones con unos problemas sui generis y diferentes de las regiones "insulares" y de las regiones "periféricas" continentales (vid. Declaración relativa a las regiones ultraperiféricas de la Comunidad, adjunta al Tratado de la Unión Europea), ello no implica que sean iguales. De ahí la importancia de que se hubiera incorporado un Protocolo cuyas bases permitiera atender de manera más específica las diversidades de las regiones entre sí con el fin de proceder a la adopción de las medidas en su caso pertinentes en un grado estimable de flexibilidad institucional".

⁴⁶ Vid. Texto del Comité, cit., artículo 46.2: "Dicho régimen económico y fiscal incorpora a su contenido los principios y normas aplicables como consecuencia del reconocimiento de Canarias como región ultraperiférica de la Unión Europea, con las modulaciones y derogaciones que permitan paliar las características estructurales permanentes que dificultan su desarrollo.

Los poderes públicos protegerán dicho régimen, de acuerdo con la Constitución europea, con unas políticas especiales en materia aduanera, comercial, fiscal, agrícola y pesquera; igualmente con la autorización de zonas francas y condiciones de abastecimiento de materias primas y bienes de consumo esenciales; con la concesión de ayudas públicas y condiciones de acceso a los fondos con finalidad estructural y a los programas horizontales de la Unión." Y Acta Reunión núm 23 de 10 de diciembre.

⁴⁷ Vid. Texto de la Ponencia parlamentaria, cit., art. 63.2: "El régimen económico y fiscal incorpora a su contenido los principios y normas aplicables que se deriven del reconocimiento de Canarias como región ultraperiférica en los tratados y normas constitucionales de la Unión Europea, con las modulaciones y derogaciones que permitan paliar las características estructurales permanentes que dificultan su desa-

canarias⁴⁸ incorporan al contenido del REF los principios y normas aplicables derivadas del reconocimiento de El Archipiélago como región ultraperiférica en los tratados y futuras normas constitucionales de la Unión Europea.

5. Las bases económicas del REF

Las distintas propuestas⁴⁹ de incorporación en el EAC de las bases económicas del REF suponen el reconocimiento de un importante bloque de principios y medidas destinado a impulsar la economía canaria que se han consolidado en la Ley 19/94, de 6 de julio, de modificación del REF⁵⁰ y no fueron introducidas en la última reforma estatutaria.

Desde la crisis de los años 70 y sobre todo en la década de los años 80, la realidad económica mundial ha ido modificándose sustancialmente tanto en sus formas de actuación, esquemas organizativos, financiación internacional como en las inversiones de los distintos sectores y países. Cambios que han alterado radicalmente la gestión de la empresa, el mundo del trabajo, la competencia entre zonas, los procedimientos y políticas de intervención pública y hasta los sistemas de incentivos o promoción económica y localización inversora. En Canarias, es la Ley 19/94, de 6 de julio, la que realiza la adaptación del REF, desde la perspectiva económica, al nuevo marco mencionado⁵¹.

rrollo, en particular en las políticas en materia aduanera, comercial, fiscal, agrícola y pesquera; igualmente la autorización de zonas francas y condiciones de abastecimiento de materias primas y bienes de consumo esenciales; la concesión de ayudas públicas y condiciones de acceso a los fondos con finalidad estructural y a los programas horizontales de la Unión.”

⁴⁸ Vid. Propuesta aprobada por el Parlamento de Canarias el 13 de septiembre de 2006. Art. 131.2

⁴⁹ Vid. Texto del Comité, cit., art. 46.3: “De acuerdo con las bases económicas del régimen económico fiscal de Canarias, se adoptarán medidas específicas en relación con las políticas enunciadas en el apartado 2 y además en materia turística, energética, medioambiental, industrial, financiera, de transportes, puertos y aeropuertos y de telecomunicaciones y, en particular, se mantendrá un significativo diferencial fiscal en Canarias respecto al resto de España y de la Unión Europea. “ En la misma línea, vid. Artículo. 131.3 aprobado por el pleno del Parlamento de Canarias que señala: “De acuerdo con las bases económicas del régimen económico fiscal de Canarias establecidas en el apartado 1 de este artículo, se adoptarán, por las administraciones competentes, medidas específicas en materia turística, energética, medioambiental, industrial, financiera, de transportes, de puertos y aeropuertos y de telecomunicaciones y, en particular, se mantendrá un diferencial fiscal favorable en Canarias respecto al resto de España y de la Unión Europea”.

⁵⁰ Vid. Ley 19/94, de 6 de julio, de modificación del REF, Exposición de Motivos cuando se refiere a la evolución histórica de dichas bases económicas afirma: “El sistema de puertos francos, surgido a mediados del siglo XIX, que se prolongaría hasta la guerra civil española, ha supuesto una regulación acorde con un tipo de economía y relaciones internacionales en el que cabían planteamientos librecambistas dentro de un espacio tan particular como el canario. Posteriormente ese sistema iría incorporando elementos intervencionistas y hasta proteccionistas, que refrendaría el Régimen Económico Fiscal de 1972, cuando ya el quehacer económico y los intercambios comerciales entre países habían modificado el mapamundi y las estructuras de los mercados nacionales.”

⁵¹ Vid. Acta de la reunión número 23, de 10 de diciembre de 2004.

La Ley 19/94 desarrolla desde esta perspectiva materias fundamentales para Canarias como las relativas a los transportes y telecomunicaciones, consagrando el principio de libertad de prestación de ambos servicios y la inaplicación de monopolios sobre los mismos, con las excepciones establecidas en la normativa constitucional y en el Derecho de la Unión Europea. También incluye un bloque de medidas relativas al desarrollo energético medioambiental, a la materia agrícola, pecuaria, forestal, pesquera, industrial, financiera, de comercio interior y exterior, de puertos y aeropuertos y de promoción turística. De esta manera, crea incentivos para las inversiones privadas en el Archipiélago que consolidan el turismo y el comercio como pilares fundamentales de la economía insular. Y, desde una perspectiva amplia, refuerza la renta de situación de Canarias en el Atlántico, con una mejora de su posición estratégica e incidiendo en su carácter de frontera sur de la Unión Europea.

Por otro lado, la propuesta del Comité ⁵², de la Ponencia ⁵³ y del Pleno⁵⁴ han considerado imprescindible que se mencione de forma expresa en el EAC el principio de una significativa menor presión fiscal en Canarias que la media del

resto de España y de la Unión Europea. Se trata con ello de que El Archipiélago preserve su tradicional diferencial fiscal capaz de compensar los aspectos negativos y los efectos desfavorables de la insularidad económica.

En definitiva, la inserción de estas medidas en el artículo 46 constituye una garantía constitucional para la especialidad económica que por primera vez goza de la protección del bloque de constitucionalidad del Estado.

B) ASPECTOS PROCEDIMENTALES

El informe previo requerido por la Disposición Adicional 3ª de la CE y el artículo 46 del EAC se establece como una pieza fundamental del dispositivo garantizador del REF, en tanto que constituye la expresión institucional de los intereses de Canarias ante las instancias centrales del Estado.

Al analizar las cuestiones fundamentales que giran en torno a dicho trámite, la primera que surge se basa en la obligatoriedad de su solicitud. Ha existido, tradicionalmente, unanimidad en la doctrina ⁵⁵ en cuanto a la necesidad del carácter preceptivo del informe. Este requisito formal supone un presupuesto procedimental básico que de no tenerse

⁵²Vid. Texto del Comité, cit. y Acta del Comité de la reunión número 23, de 10 de diciembre de 2004.

⁵³ Vid. Texto de la Ponencia Parlamentaria, cit., art. 63.3.

⁵⁴ Vid. Propuesta de El Pleno del Parlamento de 13 de septiembre de 2006. Art. 131.3.

⁵⁵Vid. F. Clavijo Hernández, y A. Yanes Herreros, “Análisis de la Disposición Adicional Tercera de la Constitución”, Rumbos, cit., pág. 22; G. Trujillo Fernández, Autogobierno y Constitución, las singularidades constitucionales canarias y sus implicaciones en la conformación estatutaria del autogobierno,

en cuenta supondría una violación del mandato constitucional, al que de forma expresa se refiere el EAC. En esta línea, el Consultivo de Canarias⁵⁶ reitera que la omisión del informe cuya obligatoriedad constituye una exigencia constitucional expresa, viciaría de nulidad radical el acto normativo producido con infracción de tal exigencia. También el Tribunal Constitucional⁵⁷ abunda en la inexistencia de dudas en lo relativo al carácter preceptivo del trámite de informe o audiencia.

Ahora bien, la regulación de dicho informe no ha sido lo concisa y exhaustiva que sería deseable y en la práctica no ha disipado dudas respecto a su vinculatoriedad lo que ha dado lugar a una jurisprudencia constitucional controvertida. Es el caso de la STC 109/2004, de 30 de junio de 2004, en la que se ratifica la aplicación de El Impuesto sobre la Electricidad en contra del informe desfavorable emitido por el Parlamento de Canarias. En particular, el Abogado del Estado en la citada sentencia alude a los aspectos confusos del informe cuando señala: “la regulación de la exigencia del

informe presenta tales lagunas e imprecisiones que, de buena fe, puede dar lugar a situaciones equívocas.” Y a continuación añade: “Es evidente que si la norma quisiera decir que el informe del Parlamento de Canarias es previo, preceptivo y vinculante, así lo habría dicho. En este sentido, el recurrente cita en apoyo de su tesis la STC 149/1991, sobre el informe previsto en el art. 112 de la Ley de costas 22/1988, pero este precepto se refiere expresamente a un informe que ha de emitirse “con carácter preceptivo y vinculante”.

De acuerdo con dicha problemática, el contenido con el que se dota la propuesta de nueva redacción de los aspectos procedimentales del EAC introduce mecanismos que arbitren propuestas de solución a cuestiones de carácter bilateral que se planteen entre la CAC y las instancias estatales, como es el caso de la modificación de los aspectos estatales del REF⁵⁸.

En esta línea, señala el Consejo Consultivo respecto a los aspectos procedimentales del REF⁵⁹:

Canarias ante el cambio, 1981, pág. 162; A. Génova Galván, “El estatuto de Canarias en la Comunidad Económica Europea”, *Impuestos*, nº 11 (1986), pág. 138; S. Mazorra Manrique de Lara, “Introducción al análisis jurídico de la Hacienda de la Comunidad Autónoma canaria”, en *Organización territorial del Estado*, cit. pág. 2061; M. Orozco Muñoz, *El régimen fiscal especial de Canarias: su conformación por el bloque de constitucionalidad*, Marcial Pons, Madrid, 1997.

⁵⁶Vid. Consejo Consultivo de Canarias. Dictamen 5/86, pág. 83; Dictamen 11/87, pág. 121 y Dictamen 9/90, pág. 9.

⁵⁷Vid. STC de 35/1984, 18/1986, 16/2003, 62/2003, 72/2003 y 137/2003.

⁵⁸ Vid. J.J. Rubio de Urquía, “Borrador del documento básico sobre la reforma del REF en el marco de la reforma de la CE y del EAC”, 29 de octubre de 2004 (inédito) cuando considera el procedimiento para la articulación y modificación del REF, mediante ley y previo acuerdo de una Comisión Mixta paritaria “ad hoc”.

⁵⁹Vid. Dictamen nº9/90, en relación con el Proyecto de Ley de Modificación de los aspectos fiscales del Régimen Económico y Fiscal de Canarias.

“Resulta razonable entender que tras el dispositivo que regula el precepto analizado late un fondo pactista o si se quiere un complejo de lealtades recíprocas que debe impedir sustanciales alteraciones de lo favorablemente informado en su ulterior tramitación por las Cortes Generales lo que nos lleva a apuntar la posibilidad de que dichas Cortes empleen a su tramitación un procedimiento ad hoc como así efectivamente ocurre respecto a otros supuestos de leyes, que anidan igualmente en su génesis ciertos elementos pactistas”⁶⁰.

Este carácter pactista lo adopta la Comunidad Autónoma de Navarra en el marco conformado por la disposición adicional primera de la CE y el artículo 45 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra. El refuerzo de los cauces de encuentro previo entre las Administraciones Estatal y Navarra se establece mediante una comisión mixta. En particular, la Dispo-

sición Adicional Tercera de la Ley 25/2003, de 15 de julio señala que cuando se produzca una reforma sustancial en el ordenamiento jurídico tributario del Estado esta comisión procederá integrada por ambas administraciones (estatal y Navarra), de común acuerdo, a la adaptación del Convenio Navarro. Esta solución de carácter ejecutivo ha sido muy efectiva en la práctica hasta el punto que luego sólo se requiere para su aprobación, dada la naturaleza paccionada de los convenios fiscales, de una ley ordinaria del Parlamento Navarro.

En la propuesta que presentó el Comité para la reforma del EAC ⁶¹, no se adopta la solución Navarra porque con posterioridad se refuerza el informe del Parlamento de Canarias pero sí se le da mucha importancia al acuerdo previo, como instrumento para el tratamiento, a iniciativa de cualquiera de las partes de aquellas cuestiones tributarias de carácter estatal derivadas del REF que incidan de forma específica en el ámbito de la

⁶⁰Vid. J. Tornos Mas, “Los Estatutos de las Comunidades Autónomas”, en *Revista de Administración Pública*, nº 91 (1980), págs. 147 y ss, cuando afirma que, formalmente, los Estatutos son leyes estatales, si bien materialmente tienen un carácter paccionado. También defienden la naturaleza paccionada del Estatuto, M. Gerpe, “Las Comunidades Autónomas en la Constitución española de 1978”, en *Revista Jurídica de Cataluña*, nº 2 (1979), pág. 69 y ss; Entrena Cuesta, Curso de Derecho Administrativo, I, Madrid, 1980, pág. 103, y A. Guaita, “Las regiones españolas antes y después de la Constitución de 1978”, en *Revista de Derecho Público*, nº 76-77, pág. 612; y G. Trujillo Fernández, *Lecciones de Derecho constitucional autonómico*, Tirant lo blanch, Valencia, 2004.

⁶¹ Vid. Texto del Comité, artículo 47. 1. El informe previsto en la disposición adicional tercera de la Constitución para la modificación de las normas estatales que regulan aspectos del Régimen Económico y Fiscal será emitido por el Parlamento de Canarias con arreglo al siguiente procedimiento:

1. Las iniciativas deberán someterse al acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación prevista en el artículo 35 bis del presente Estatuto, que elevará el informe al Parlamento de Canarias. Si el Parlamento de Canarias por mayoría absoluta se pronuncia en contra la modificación no se podrá aprobar.

2. El Parlamento de Canarias deberá ser oído en los proyectos de legislación financiera y tributaria que afecten al Régimen Económico y Fiscal de Canarias.

CAC⁶². Se hace referencia fundamentalmente a la imposición de carácter estatal (Impuesto sobre Sociedades e IRPF). Así, al no eliminar con posterioridad la exigencia del informe y reforzarla se le confiere a este nuevo mecanismo un pleno asentamiento en el ordenamiento jurídico tributario español y un claro fundamento constitucional. De esta forma, el informe previsto para la modificación de las normas estatales será emitido por el Parlamento de Canarias con arreglo al siguiente procedimiento. En primer lugar, las iniciativas se someterán al acuerdo de la Comisión bilateral de Cooperación prevista también en la propuesta, que elevará el informe al Parlamento de Canarias. Dicha comisión se concebía como punto de encuentro y cauce de carácter preventivo en el intento de evitar que surjan conflictos entre las administraciones estatal y autonómica⁶³. Por ello, resultaba un mecanismo adecuado para arbitrar propuestas de solución a cuestiones de carácter bilateral, como es el caso de la modificación de los aspectos estatales del REF⁶⁴.

En segundo lugar, se establecía que si el parlamento de Canarias por mayo-

ría absoluta se pronuncia en contra de la modificación del REF ésta no se podría aprobar. Lo que resuelve las situaciones confusas que se producen en la actualidad como la que desemboca en la señalada STC 109/2004, de 30 de junio, donde se desestimó el informe desfavorable emitido por el Parlamento de Canarias.

Es decir, el informe del Parlamento de Canarias tenía carácter obstructivo. Debía existir una adecuación, o mejor una correspondencia en el contenido, entre la norma que resulta de la modificación del REF y el informe emitido. Si no se le daba como mínimo dicho valor, no tendría sentido la graduación que hace el actual artículo 46 del EAC entre su punto 3 y 4 entre el informe y el trámite de audiencia. En particular, si se hubiese mantenido la no vinculatoriedad, el requisito de procedimiento sería el de audiencia para un supuesto de modificación sustancial del REF al igual que para otro de mera afectación.

En otra línea, la propuesta de la Ponencia parlamentaria⁶⁵ y del Pleno del

⁶² Vid. Acta del Comité de la reunión núm. 24, de 17 de diciembre de 2004.

⁶³ Vid. Texto del Comité, artículo 35 bis. 1. La Comisión Bilateral de Cooperación será competente para conocer de las cuestiones de interés común que se planteen entre la Comunidad Autónoma y el Estado.

⁶⁴ Vid. Acta de la reunión 11, de 17 de septiembre de 2004.

⁶⁵ Vid. Texto de la ponencia parlamentaria, cit., art. 64. 1: “El régimen económico y fiscal de Canarias, de acuerdo con la disposición adicional tercera de la Constitución, únicamente podrá ser modificado previo informe favorable del Parlamento de Canarias que deberá ser aprobado por las dos terceras partes de sus miembros. En caso de que el informe no sea aprobado por dicha mayoría, no se podrá proceder a su modificación.”

2. El Parlamento de Canarias deberá ser oído en los proyectos de legislación financiera y tributaria que afecten al Régimen Económico y Fiscal de Canarias.”

Parlamento de Canarias⁶⁶ dotan al informe del Parlamento de carácter vinculante. De esta manera, si el informe es desfavorable su efecto determina la imposibilidad de que la modificación pretendida pueda llevarse a efecto. Si el contenido del informe fuera favorable, no cabría aprobar una normativa distinta sin volver a recabar la opinión del Parlamento autonómico. Es decir, no se impone a las Cortes Generales la aprobación de las iniciativas legislativas informadas favorablemente por el Parlamento canario, pero sí se impide a las Cortes Generales aprobar dicha reforma sin la concurrencia de un previo informe favorable del Parlamento autonómico, ya que la actuación del Estado no puede determinar un vaciamiento de las competencias de la CAC entre las que está la de emitir informe en los casos de modificación del REF.

Esta solución también resulta apropiada porque el carácter vinculante del informe en los términos descritos no desnaturaliza, en mi opinión, la potestad legislativa del Estado, en cuanto que la aprobación de la modificación del REF sigue siendo competencia de las Cortes Generales aunque, eso sí, su voluntad

ha de formarse a través de un procedimiento más complejo que el legislativo ordinario.

V. LA COMPENSACIÓN POR LA SUPRESIÓN DEL IMPUESTO GENERAL SOBRE EL TRÁFICO DE LAS EMPRESAS (IGTE)

La Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del REF procedió, entre otras medidas, a la supresión del Impuesto General sobre el Tráfico de las Empresas (IGTE), tributo de titularidad estatal que seguía percibiéndose en Canarias al quedar excluidas las Islas del ámbito de aplicación del IVA. Y estableció en su lugar el Impuesto General Indirecto Canario y el Arbitrio sobre la Producción e Importación, sustituido en la actualidad por el AIEM ⁶⁷.

De forma paralela, se creó una compensación para evitar la pérdida de ingresos por parte del Estado como consecuencia de la supresión del IGTE. Dicha compensación simplemente se menciona en el apartado IV de la Exposición de motivos de la Ley 20/91 y, con posterioridad, se formalizó mediante un acuerdo de la Comisión Mixta de

⁶⁶ Vid. Propuesta del Pleno del Parlamento, cit., art. 132. Modificación. 1. El régimen económico y fiscal de Canarias, de acuerdo con la disposición adicional tercera de la Constitución, únicamente podrá ser modificado previo informe favorable del Parlamento de Canarias, que deberá ser aprobado por las dos terceras partes de sus miembros. En caso de que el informe no sea aprobado por dicha mayoría, no se podrá proceder a su modificación.

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

⁶⁷ Vid. F. Clavijo Hernández y R. Falcón y Tella, "Dictamen sobre compensación de La C.A. de Canarias a la Hacienda del Estado por la pérdida de ingresos derivada de la supresión del IGTE", La Laguna y Madrid, 2004 (inédito).

Transferencias Administración General del Estado-CAC⁶⁸. La Ley 20/1991 establece en su libro IV un régimen de inversiones públicas en Canarias, que con fundamento en el principio de solidaridad está orientado a la compensación del hecho insular⁶⁹.

La Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del REF (art. 12) vuelve a ocuparse de la compensación al Estado por la supresión del IGTE, como base de cálculo del programa de inversiones estatales en Canarias. Al mismo tiempo establece un programa específico de inversiones en infraestructuras y señala que su importe mínimo será el 50 por 100 de la compensación, lo que garantiza el retorno a la CAC de parte de las cantidades entregadas al Estado. Este sistema de compensación se configura como un descuento de la participación en ingresos del Estado y como una afectación en los Presupuestos Generales del Estado de créditos para inversiones en infraestructuras en Canarias, por importe de al menos el 50 por 100 de dicho descuento.

La Ley 21/2001, de 27 de diciembre, al establecer el nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas, no incluye dicha compensación en el modelo financiero diseñado en su articulado con carácter general ni en disposición transitoria alguna. Como explican Clavijo y Falcón⁷⁰, de esta manera se muestra la deficiente regulación de la compensación desde el punto de vista de la publicidad de las normas, al estar contenida en un acuerdo de la Comisión mixta que nunca fue objeto de publicación en ningún diario oficial.

El Comité⁷¹ entiende que la compensación, mientras subsistió, podía entenderse como integrante del REF, en cuanto que era una mera consecuencia de la sustitución del IGTE y otros tributos por el IGIC, sin embargo la supresión de la compensación no puede considerarse como un recurso o fuente de ingresos integrante del REF, pues no se ha traducido automáticamente en una mayor participación en ingresos del Estado, a través del Fondo de Suficiencia, sino que éste último se ha calculado de acuerdo con la Ley 21/2001,

⁶⁸ Vid. Acta del Comité de la reunión núm. 21 de 26 de noviembre de 2004, donde se señala cómo en la Comisión Mixta celebrada el 20 de octubre de 1993 se determinó la fórmula de la compensación en función de la recaudación computable del IGTE en 1992 en relación con el valor añadido bruto de la Comunidad Autónoma y con la recaudación por los tributos cedidos.

⁶⁹ Vid. Ley 20/91, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del REF, art. 95 y 96.

⁷⁰ Vid. F. Clavijo Hernández y R. Falcón y Tella, "Dictamen sobre compensación de La C.A. de Canarias a la Hacienda del Estado por la pérdida de ingresos derivada de la supresión del IGTE", cit., pág. 13-14.

⁷¹ Vid. Acta de la reunión del Comité número 21, 26 noviembre de 2004, pág. 4, donde se añade que no es necesaria una reforma de las leyes reguladoras del REF de 1991 y 1994 para suprimir expresamente la compensación, pese a que la misma aparece mencionada en el artículo 12 de la Ley 19/94, sino que tal compensación ha de reputarse ya derogada por la Ley 21/2001, bastando simplemente que la Comisión Mixta de transferencias adopte los acuerdos correspondientes para reflejar tal derogación en el Fondo de Suficiencia.

que no contiene ninguna referencia a la compensación del IGTE, lo que la excluye del modelo.

De acuerdo con los presupuestos anteriores, el Comité⁷² acuerda una propuesta de extinción o supresión de la compensación. No obstante, de los argumentos expuestos se desprende que legalmente habría de considerarse ya extinguida, lo que de aclararse dicha situación con la Administración General del Estado, haría innecesaria la propia disposición adicional.

El papel de la Comisión Mixta de Transferencias queda, por tanto, reducido a dejar constancia de la derogación de la compensación, si alguna vez hubiera tenido carácter normativo, o más bien de su supresión y en su caso de la liquidación del acuerdo de 20 de octubre que la estableció. Y procede aplicar a la Comunidad Autónoma el nuevo sistema fijando el fondo de suficiencia en relación con el año base de acuerdo con las previsiones de la nueva ley. De acuerdo con los profesores Clavijo Hernández y Falcón y Tella⁷³, el programa específico para inversiones en infraestructuras en Canarias ha de considerarse destinado

a compensar el hecho insular, por lo que, según lo previsto en el art. 96 de la Ley 20/1991, el resto de las inversiones estatales que en cada ejercicio se ejecuten en Canarias no podrán ser inferiores al promedio que corresponda al conjunto de las Comunidades autónomas.

Con posterioridad, las propuestas de la Ponencia parlamentaria y del Pleno del Parlamento⁷⁴ han dejado constancia de que no se producirá ninguna minoración de la participación de la CAC en los ingresos del Estado, como consecuencia de la supresión por ley de un impuesto estatal que fuera aplicable en el ámbito de la Comunidad Autónoma.

VI. LA AGENCIA TRIBUTARIA CANARIA

En defensa de los intereses de los contribuyentes canarios, se propone la creación de la Agencia tributaria canaria como un ente de Derecho público, con personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada.

A partir de su aprobación por ley del Parlamento de Canarias, la Agencia

⁷² Vid. Propuesta del Comité, cit., Disposición adicional segunda bis. 1. Se declara extinguido el derecho que pueda tener la Hacienda del Estado a una compensación de la Comunidad Autónoma de Canarias por la pérdida de ingresos derivada de la supresión del Impuesto General sobre el Tráfico de las Empresas. 2. Esta declaración tendrá efectos económicos en todo caso a partir de 1 de enero de 2005.

⁷³ Vid. F. Clavijo Hernández y R. Falcón y Tella, "Dictamen sobre compensación de La C.A. de Canarias a la Hacienda del Estado por la pérdida de ingresos derivada de la supresión del IGTE", cit., pág. 40.

⁷⁴ Vid. Propuesta de la Ponencia, cit., disposición adicional tercera.

tributaria Canaria se constituiría, de acuerdo con la propuesta del Comité⁷⁵, como la organización administrativa responsable de la aplicación efectiva de todo el sistema tributario en el ámbito de la CAC. Es decir, sería la encargada de la gestión, liquidación e inspección de los tributos estatales, aduaneros y autonómicos recaudados en Canarias.

Corresponde a dicha agencia el desarrollo de las actuaciones administrativas necesarias para que dicho sistema tributario se aplique mediante los procedimientos de gestión, inspección y recaudación tanto formal como material, que minimicen los costes indirectos derivados de las exigencias formales

necesarias para el cumplimiento de las obligaciones tributarias. Así quedaría integrada para la concertación efectiva de dichas políticas tributarias, tanto por representantes de la CAC como por miembros de la Administración del Estado en Canarias. En este sentido, se prevé en la disposición adicional tercera ter. del texto del Comité que la ley asegurará la participación efectiva de la Administración General del Estado en las funciones de la Agencia mediante su integración en los órganos rectores.

Por otro lado, la propuesta de la ponencia parlamentaria⁷⁶ y la aprobada por El pleno del Parlamento⁷⁷ limitan el ámbito de aplicación de la agencia a los

⁷⁵ Vid. Texto del Comité, cit., disposición adicional segunda, que establece la Agencia Tributaria Canaria, en virtud del principio de Administración única, y de acuerdo con lo aprobado por el Comité en el artículo 35.1.c de la propuesta. En esta última norma se señala que, de acuerdo con el principio de Administración única, la CAC asume, mediante transferencia o delegación, las facultades de competencia del Estado en materia de gestión de los tributos estatales y aduanera.

⁷⁶ Vid. Propuesta del Texto de la Ponencia. Disposición Adicional Segunda y texto alternativo a la disposición anterior que plantea el Grupo de Coalición Canaria respecto a la Agencia Tributaria de 23 de enero de 2006: “1. La gestión, recaudación, liquidación e inspección de los tributos propios de la Comunidad Autónoma, incluso de los derivados del Régimen Económico y Fiscal de Canarias y de los cedidos por el Estado corresponderán a la Agencia Tributaria de Canarias.

2. La Agencia Tributaria de Canarias se establecerá por ley del Parlamento de Canarias que determinará su organización y funcionamiento.

3. Entre la Agencia Tributaria Estatal y la Agencia Tributaria Canaria, se constituirá un consorcio interadministrativo, de conformidad con la ley, para la gestión unificada de todos los tributos soportados en Canarias, con la excepción de los de naturaleza local, y la gestión aduanera y de tráfico de mercancías por puertos y aeropuertos de entrada en las islas.

4. La gestión tributaria consorcial, a que se refiere el párrafo anterior, no implicará en ningún caso reajustes entre el Estado y la Comunidad Autónoma de los importes recaudados por los tributos preexistentes, que seguirán atribuyéndose a cada una de las administraciones de igual manera que se realizara antes del establecimiento del consorcio.

5. La Agencia Tributaria Canaria podrá realizar la gestión de tributos de ámbito local, a través de un convenio con la entidad local correspondiente.

5. Se plantea la siguiente alternativa a la nueva disposición adicional incluida por la ponencia:

“Una Ley Orgánica de la previstas en el artículo 150.2 de la Constitución atribuirá a la Comunidad Autónoma de Canarias las facultades relativas a los impuestos directos de específica aplicación en Canarias, derivada de su Régimen Económico y Fiscal.”

⁷⁷ Vid. Texto del pleno del Parlamento, disp. Segunda.

tributos propios de la CAC, a los derivados del REF y aquellos tributos estatales cedidos cuya normativa de cesión atribuya a la CAC tales competencias. Y finalmente añade que entre la Agencia Tributaria Estatal y la Agencia Tributaria de Canarias se podrá constituir un consorcio interadministrativo, de conformidad con la ley, para la gestión coordinada de las competencias correspondientes a ambas agencias.

VII. CONCLUSIONES

Primera. Uno de los aspectos fundamentales de la reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias ha consistido en la necesidad de que la Comunidad Autónoma Canaria actualice sus competencias financieras. Así, se propone la coordinación por parte de ésta de las políticas fiscales, financieras, presupuestarias y de endeudamiento de los Cabildos Insulares y de los Ayuntamientos. La CAC ejercerá dichas funciones de autorización, supervisión y control en todos los aspectos de las mismas que puedan afectar a los intereses generales de Canarias, sin que en ningún caso se limite la autonomía financiera de las Corporaciones Locales. A su vez, la propuesta del Comité y de la Ponencia parlamentaria han señalado que, con carácter general, la CAC tiene plenas facultades legislativas y ejecutivas en las materias económico-financieras referidas a sus tributos propios, con carácter general y, en particular, respecto a los impuestos indirectos derivados del REF y sus criterios de reparto.

Finalmente, se establece su transferencia a la CAC por la Proposición de Ley Orgánica de Transferencias complementarias a Canarias aprobada por el Pleno junto con la Propuesta de Estatuto el 13 de septiembre de 2006.

Segunda. Los aspectos nucleares del Régimen Económico y Fiscal protegidos por el bloque de constitucionalidad del Estado quedan conformados por franquicias fiscales estatales sobre el consumo, compatibles con una imposición propia y diferenciada, destinada a financiar las haciendas autonómicas y locales. A su vez, se integran por el principio de libertad comercial de importación y exportación y por la no aplicación de monopolios. A estos aspectos, se incorpora una parcial franquicia sobre la imposición directa por el Comité de Expertos y la Ponencia Parlamentaria. Este principio se ha ido consolidado dentro del REF desde los años setenta hasta la actualidad con el Real Decreto Ley 12/2006, de 29 de diciembre, por el que se modifican la Ley 19/94, de 6 de julio, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias y el Real Decreto-Ley 2/2000. Por todo ello, ha sorprendido que la propuesta del Pleno del Parlamento de Canarias haya suprimido este principio del núcleo esencial del REF. En este sentido, es fundamental que vuelvan a incluirse, vía enmienda, dichos incentivos fiscales de la imposición directa en la tramitación en el Congreso de los Diputados.

Tercera. El Régimen Económico y Fiscal incorpora a su contenido los prin-

cipios derivados de su condición de región ultraperiférica en los tratados y normas constitucionales de la Unión Europea. En este sentido, se añade en el EAC la necesidad de que se produzcan las modulaciones y derogaciones que permitan paliar las características estructurales permanentes que dificultan su desarrollo, en particular en las políticas en materia aduanera, comercial, fiscal, agrícola y pesquera. La Unión Europea, a partir de dicho estatuto de ultraperiféricidad, modulará la autorización de zonas francas y condiciones de abastecimiento de materias primas y bienes de consumo esenciales; la concesión de ayudas públicas y condiciones de acceso a los fondos con finalidad estructural y a los programas horizontales de la Unión.

Cuarta. Respecto a los aspectos procedimentales del Régimen Económico y Fiscal, resulta imprescindible el refuerzo de los efectos del informe del Parlamento de Canarias que evite las imprecisiones y lagunas de su apli-

cación actual. Se proponen dos vías: una primera por El Comité de Expertos que acentúa el carácter obstativo del informe a partir de la introducción del trámite previo de una Comisión bilateral Canarias-Estado para la modificación de los aspectos estatales del Régimen Económico y Fiscal. Y una segunda la de la Ponencia y el Pleno del Parlamento que se basa en la necesidad de un informe favorable de carácter vinculante por el Parlamento de Canarias para proceder a la modificación del Régimen especial de Canarias. Esta fórmula final por la que se ha optado me parece afortunada porque este carácter vinculante del informe en los términos descritos no desnaturaliza la potestad legislativa del Estado, en cuanto que la aprobación de la modificación del REF sigue siendo competencia de las Cortes Generales aunque, eso sí, su voluntad ha de formarse a través de un procedimiento en el que se refuerza la participación de la CAC.