

Ha decidido

Otorgar el amparo solicitado por don Hans Dynesen y, en consecuencia:

1.º Declarar que se ha vulnerado el derecho del demandante a la libertad personal al ser rechazado a *limine* el recurso de hábeas corpus interpuesto (art. 17.4 CE).

2.º Restablecerlo en su derecho y, a tal fin, anular el Auto del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción núm. 2 de Fuengirola de 14 de mayo de 2002.

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

Madrid, a veinticuatro de marzo de dos mil tres.—Tomás S. vives Antón.—Pablo Cachón Villar.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Guillermo Jiménez Sánchez.—Elisa Pérez Vera.—Eugení Gay Montalvo.—Firmado y rubricado.

**7863** *Pleno. Sentencia 62/2003, de 27 de marzo de 2003. Cuestiones de inconstitucionalidad 634/94, 635/94, 636/94, 637/94, 4089/94 y 4049/94 (acumuladas). Planteadas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, respecto a los preceptos de la Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del régimen económico fiscal de Canarias, que regulan el impuesto general indirecto canario y un arbitrio.*

*Régimen económico y fiscal canario: STC 16/2003.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, Presidente, don Tomás S. Vives Antón, don Pablo García Manzano, don Pablo Cachón Villar, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Guillermo Jiménez Sánchez, doña María Emilia Casas Baamonde, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Eugení Gay Montalvo y don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En las cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas núms. 634/94, 635/94, 636/94, 637/94, 4089/94 y 4090/94, promovidas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, con sede en Las Palmas de Gran Canaria, contra los arts. 2 y ss., y concordantes, 69 y ss., y concordantes, y 90, de la Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del régimen económico fiscal de Canarias, por presunta vulneración de los arts. 9.3, 91, 150.2 y la disposición adicional tercera de la Constitución española, en relación con los arts. 45.1 y 61 del Estatuto de Autonomía de Canarias y con los arts. 20, 21 y la disposición adicional cuarta de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de

financiación de las Comunidades Autónomas. Han intervenido el Abogado del Estado, en la representación que ostenta, y el Fiscal General del Estado. Ha sido Ponente la Magistrada doña María Emilia Casas Baamonde, quien expresa el parecer del Tribunal.

## I. Antecedentes

1. El 1 de marzo de 1994 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal un escrito de la Presidencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, con sede en Las Palmas de Gran Canaria, al que se acompañaba, junto con el testimonio del correspondiente procedimiento, el Auto de la referida Sala del 22 de febrero anterior, en el que se acordaba plantear una cuestión de inconstitucionalidad con relación a los arts. 2, siguientes y concordantes (que configuran el impuesto general indirecto canario), así como 69, siguientes y concordantes (que configuran el arbitrio sobre la producción e importación en las Islas Canarias), de la Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del régimen económico fiscal de Canarias, por posible vulneración de la disposición adicional tercera de la Constitución, en relación con el art. 45.1 del Estatuto de Autonomía de Canarias aprobado por la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto (en lo sucesivo, EACan) y con la disposición adicional cuarta de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas (en adelante, LOFCA).

Los antecedentes de hecho del planteamiento de la presente cuestión son, en síntesis, los siguientes:

a) La Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Las Palmas interpuso ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias recurso contencioso-administrativo (núm. 1247/92) contra la Orden de la Consejería de Economía y Hacienda del Gobierno de Canarias de 30 de noviembre de 1992 (BOCA núm. 170, de 11 de diciembre), por la que se aprueba el modelo 400 de declaración censal de comenzo, modificación o cese que han de presentar las personas o entidades que realicen o vayan a realizar actividades empresariales o profesionales, suplicando se declarase su nulidad, previo planteamiento, en su caso, de una cuestión de inconstitucionalidad contra la Ley 20/1991.

b) A la vista de lo interesado por la parte recurrente, el 25 de enero de 1994 la Sala dictó providencia en la que, con suspensión del término del plazo para dictar sentencia, acordó oír a las partes y al Ministerio Fiscal, por término de diez días, para que alegasen lo que estimaran oportuno sobre la pertinencia de promover cuestión de inconstitucionalidad respecto de la Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del régimen económico fiscal de Canarias.

Notificada dicha resolución, la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Las Palmas cumplimentó el trámite suplicando se plantease cuestión de inconstitucionalidad con fundamento, en esencia, en que el impuesto general indirecto canario y el arbitrio sobre la producción y la importación vulneran el régimen económico y fiscal especial que habría venido disfrutando Canarias desde finales del siglo XV por razones fundamentalmente geográficas —concretamente, las franquicias arancelarias y sobre el consumo que garantizarían la disposición adicional tercera de la Constitución y los arts. 45.1 y 49 c) EACAN—, y además vulneran el sistema de recursos tributarios de las Comunidades Autónomas

establecido en los arts. 157.1 CE, 10 y 11 LOFCA, dado que no son ni tributos «propios» de la Comunidad Autónoma canaria ni tributos «cedidos».

Por su parte, el Ministerio Fiscal se opuso al planteamiento de la cuestión al considerar que no depende el fallo de la validez constitucional de la Ley, pues, aun siendo posible el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad cuando el Tribunal considere que una norma con rango de ley aplicable al caso y de cuya validez dependa el fallo pueda ser contraria a la Constitución, en el presente caso se pretende que la disposición general impugnada, no sólo desborda la Ley desde un punto de vista objetivo (procedimiento de elaboración) y de legalidad material, sino que la propia Ley 20/1991 sería contraria al llamado «bloque de la constitucionalidad».

También se opuso el Abogado del Estado al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, pues, a su juicio, ni se está en presencia de una posible infracción del bloque de la constitucionalidad —ya que el contenido esencial del régimen económico y fiscal no es incompatible con un gravamen a la entrada de mercancías en el territorio del régimen económico y fiscal (como ocurría con las tarifas general y especial del arbitrio de entrada y el arbitrio sobre el lujo, así como el gravamen del impuesto general sobre el tráfico de las empresas sobre la prestación de servicios y ejecuciones de obras), al ser necesario sólo el mantenimiento de un diferencial fiscal sobre el consumo (impuesto general indirecto canario frente al territorio de la Comunidad Europea sujeto al impuesto sobre el valor añadido con la aplicación de tipos reducidos y la exención en el impuesto general indirecto canario de las entregas de bienes realizadas por comerciantes minoristas)—, ni desde el punto de vista del juicio de relevancia que exige el art. 35.2 LOTC la duda suscitada por los recurrentes puede reconducirse por el trámite de la cuestión de inconstitucionalidad.

Finalmente, el Gobierno de Canarias se opuso igualmente al planteamiento de la cuestión al no apreciar contradicción alguna entre la Ley 20/1991 y el bloque de la constitucionalidad. En efecto, en primer lugar, sostiene el Gobierno canario que ni el impuesto general indirecto canario ni el arbitrio sobre la producción y la importación afectan al principio de franquicia arancelaria, toda vez que se encuadran dentro del ámbito de la imposición indirecta interna, dado que «lo determinante para la inclusión de un tributo en el sistema impositivo especial canario integrante en el régimen económico y fiscal es que su ámbito de aplicación se circunscriba al territorio canario y que la titularidad de producto recaiga en la hacienda canaria». Es más, «la existencia de impuestos indirectos de aplicación exclusiva en Canarias que graven la importación no constituye un fenómeno ajeno al régimen económico y fiscal en su acervo histórico, al existir precedentes claros de ello en los Arbitrios de Puertos Francos contenidos en la Ley de 1900, el Arbitrio Insular a la Entrada de Mercancías, Tarifa General, que gravaba «la entrada en las Islas Canarias de toda clase de mercancías procedentes del resto de España o del extranjero» (art. 22.2.A Ley 30/1972), así como el Arbitrio sobre el Lujo, que gravaba las importaciones de los productos a él sometidos (art. 24 Ley 30/1972)». En consecuencia, «el principio de franquicia arancelaria, contenido en el acervo histórico del régimen económico y fiscal, y al que hace referencia el art. 45.1 del Estatuto de Autonomía, se plasma en la exclusión de los Derechos e Impuestos aduaneros estatales, pero no en la existencia de tributos (arbitrios) de ámbito regional que graven la importación o entrada de bienes/mercancías en el Archipiélago, entre los que cabe encuadrar no sólo a los ya citados arbitrios (figuras clásicas del régimen económico y fiscal) sino, igualmente, al impuesto general indirecto canario y arbitrio sobre la producción y la importación,

en cuanto se proyecten sobre actos de importación». Igualmente, y con relación a la franquicia sobre el consumo, entiende el Gobierno canario que «pretender, tal como se hace por la parte recurrente, que la franquicia sobre el consumo ha de entenderse en sentido global, en cuanto exclusión en Canarias de todo impuesto que grave el comercio interior, resulta de todo punto impropio» por dos razones: en primer lugar, porque «dicha conclusión implicaría que no sería aplicable en Canarias, con carácter absoluto, ningún impuesto indirecto que gravara el comercio interior de bienes, lo cual supondría destruir uno de los principios esenciales del régimen económico y fiscal, cual es el de constituir un sistema impositivo especial indirecto de financiación de las Haciendas canarias»; y, en segundo lugar, porque «un examen del acervo histórico del régimen económico y fiscal permite deducir que el principio de franquicia sobre el comercio interior se ha aplicado en sentido relativo o limitado respecto a la imposición indirecta especial canaria».

2. Para el órgano judicial proponente, en el supuesto de autos las normas del bloque de la constitucionalidad con las que hay que contrastar la norma cuestionada serían la disposición adicional tercera de la Constitución, la disposición adicional cuarta LOFCA y el art. 45.1 EACan. Y de este bloque se deduce que el régimen económico y fiscal cuenta con una garantía constitucional e institucional, como así ha sido reconocido por el Tribunal Constitucional, el Tribunal Supremo, el Consejo Consultivo de Canarias y, unánimemente, por la doctrina.

Dicho esto, comienza el órgano judicial su argumentación citando la STC 32/1981, de 28 de julio, en tanto que fue la primera que dejó constancia de los rasgos fundamentales del concepto de «garantía institucional», al señalar que: «El orden jurídico-político establecido por la Constitución asegura la existencia de determinadas instituciones, a las que se considera como componentes esenciales y cuya preservación se juzga indispensable para asegurar los principios constitucionales, estableciendo en ellas un núcleo o reducto indispensable por el legislador. Las instituciones garantizadas son elementos arquitecturales indispensables del orden constitucional y las normaciones que las protegen son, sin duda, normaciones organizativas, pero a diferencia de lo que sucede con las instituciones supremas del Estado, cuya regulación orgánica se hace en el propio texto constitucional, en éstas la configuración institucional concreta se defiende al legislador ordinario, al que no se fija más límite que el del reducto indisponible o núcleo esencial de la institución que la Constitución garantiza. Por definición, en consecuencia, la garantía institucional no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado de una vez por todas, sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar. Dicha garantía es desconocida cuando la institución es limitada, de tal modo que se la priva prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre».

Debe, también, citarse —continúa el órgano judicial planteante— la STC 26/1987, de 27 de febrero, así como un conjunto formado por las SSTC 11/1984, de 2 de febrero; 16/1984, de 6 de febrero; 123/1984, de 18 de abril; y 86/1988, de 3 de mayo, mediante las que el Tribunal Constitucional traslada la técnica de la garantía institucional a la disposición adicional primera de la Constitución. Más concretamente, y relación con el régimen económico y fiscal (disposición adicional tercera CE) resultan de inexcusable cita las SSTC 35/1984,

de 13 de marzo, y 18/1986, de 6 de febrero, siendo especialmente significativo el Voto particular de la primera de las citadas. Así, hay que destacar las consideraciones adoptadas en la STC 35/1984, de 13 de marzo (luego ratificadas en la STC 18/1986, de 6 de febrero): «Las características esenciales de ese régimen especial son, por supuesto, la franquicia arancelaria con inaplicación de derechos de esa índole e impuestos equivalentes que comportasen gravámenes de los actos de comercio exterior. Asimismo, y paralelamente, la denominada franquicia fiscal sobre el consumo. Y, finalmente, la inaplicación de cuantos monopolios comerciales pudieran establecerse, quedando excluidas de las rentas de los mismos las operaciones y actividades realizadas en el territorio canario».

Tal reconocimiento —si bien implícito— también ha sido llevado a cabo por el Tribunal Supremo en sus Sentencias de 10 y 13 de mayo, y 14 de octubre de 1993, siendo especialmente significativa la de 13 de mayo (por cuanto es posterior a la Ley 20/1991), al señalar que «cuando el artículo 45.1 del Estatuto de Autonomía de Canarias dice que su régimen económico-fiscal especial estará basado en “franquicias aduaneras y fiscales sobre el consumo” no está prohibiendo sin más cualquier impuesto sobre el consumo, sino que ordena que, en general, el sistema se funde preponderantemente en la existencia de franquicias». También la Sentencia de 14 de octubre, tras recordar la peculiaridad del régimen fiscal de las Islas Canarias, señala que esta especialidad ha tenido reflejo constitucional, no sólo en el art. 138.1 CE, sino también en la disposición adicional tercera CE, que exige informe previo de la Comunidad Autónoma para la modificación del régimen económico y fiscal del archipiélago canario, lo que ha dado lugar a la regulación del art. 45 del Estatuto de Autonomía.

Por su parte, el Consejo Consultivo de Canarias (Dictamen 5/1986, de 28 de febrero) señaló que «la garantía constitucional conformada por la DA 3.<sup>a</sup> CE y el art. 45.1 EACan cubre al régimen económico y fiscal canario con una protección gradual que, en función de la entidad de los aspectos protegidos por dichas normas, va desde un amparo máximo de los elementos esenciales del régimen económico y fiscal, cuya modificación comportaría la reforma del Estatuto (e, incluso, en un supuesto extremo, de la Constitución), hasta una protección menor representada por el trámite de audiencia del Parlamento canario respecto de proyectos normativos que no estando directamente orientados a modificar el régimen económico y fiscal, pueden, no obstante, tener alguna incidencia en el mismo». También se ha ocupado del tema en otros dictámenes (6/1986 y 13/1986, 11/1987, 9/1989 y 9/1990), expresando en el último que «el régimen económico y fiscal se conforma jurídicamente como una excepción o incluso como una especificación del régimen económico fiscal general del Estado, basado en unos principios definitorios que, como este Consejo ha precisado en diferentes dictámenes, son susceptibles de graduaciones de diferente entidad en su amplitud práctica, y un complejo normativo nucleado en torno a la Ley 30/1972, de 22 de julio». En este mismo dictamen se añade que «este régimen viene en la actualidad definido: a) por un contenido material que, esencialmente, consiste en un trato fiscal favorecedor de los sujetos pasivos de Canarias consistente en determinadas reducciones de los tipos impositivos aplicables en el resto del territorio nacional y determinadas excepciones que configuran lo que pudiéramos denominar por brevedad un favorable diferencial fiscal sustantivo; a ello se añade, b) una especial protección dispensada por la Constitución (D. Adicional 3.<sup>a</sup>) y el Estatuto de Autonomía (artículo 45), protección a la que se ha venido a añadir desde 1986 la que puede derivar, en los tér-

minos que más adelante puntualmente se señalan, del Tratado de Adhesión de España a la CEE». En relación con el núcleo del régimen económico y fiscal el Consejo Consultivo señala que «no es por su propia esencia algo definible *a priori*, sino sólo por referencia a un estado de opinión generalizado sobre el objeto y los fines de la indicada protección constitucional y estatutaria» traduciéndose tal opinión en «una imagen característica que por su propia naturaleza es dinámica, evolutiva, circunstancia que permite hacer compatible la protección esencial con la adaptación a las cambiantes circunstancias del devenir histórico». Y con relación al impuesto general indirecto canario expone que «es sin duda una adaptación a Canarias del Impuesto estatal sobre el valor añadido y, por demás, parece adecuarse a la franquicia fiscal sobre el consumo que es propia del régimen económico y fiscal —concebida esencialmente como una especialización del sistema canario frente al general, caracterizado por la existencia de una presión fiscal de la imposición indirecta sustancialmente inferior y, en el mejor de los casos, por un ámbito de aplicación más reducido». Por el contrario, «el APIC vulnera hasta eliminarla la franquicia al consumo, tal como se ha venido considerando y por muy restringido que se comprenda o se aplique este principio, al generar una doble imposición generalizada sobre el consumo inmediatamente o superado el eventual período de exención que se prevenga» (es decir, el período de diez años de exención para la producción interna).

Por otra parte, y ya con relación al contenido del régimen económico y fiscal, y más concretamente de la franquicia sobre el consumo, desde una perspectiva histórica destaca cinco fases en la evolución de dicho régimen. La primera, o lo que es lo mismo el origen del régimen económico y fiscal, habría que buscarla en los tiempos de la conquista, donde ya los Reyes Católicos otorgaron una exención en el pago de los tributos de 25 años, confirmada posteriormente por Real Carta de 19 de septiembre de 1528. La segunda fase se concretaría en el Real Decreto de 11 de julio de 1852, de declaración de puertos francos a los de las Islas Canarias, donde se recogen «las franquicias aduaneras como un elemento fundamental y configurador del régimen fiscal aplicable a las islas». En tercer lugar estaría la Ley de 6 de marzo de 1900, de puertos francos, que confirma las franquicias aduaneras, extendiéndolas a todas las islas Canarias, y ampliando el ámbito de las franquicias canarias a los impuestos sobre el consumo, pues se crea un área especial en la imposición interior sobre el consumo que supone la no aplicación en Canarias de los impuestos estatales sobre el consumo que afecten al tráfico de mercancías en el interior del territorio, al señalar el art. 2 que «serán libres de todo derecho o impuesto, sea cual fuere su denominación y quedarán exceptuadas de los monopolios establecidos o que puedan establecer, todas las mercancías que se importen o exporten en Canarias». Exención esta última que no sería derogada, ni por la Ley de reforma tributaria de 16 de diciembre de 1940 (contribución de usos y consumos), ni por la de 26 de diciembre de 1956 (impuesto sobre el gasto), tal y como posteriormente reconocería el Tribunal Supremo en sus Sentencias de 8 de febrero de 1964 (citada en la Exposición de Motivos de la Ley 20/1991) y de 2 de marzo, 17 de abril y 11 de mayo de 1965. En cuarto lugar, la Ley de reforma de 11 junio de 1964 declaró no aplicables en Canarias los hechos impositivos del impuesto general sobre el tráfico de las empresas (art. 229.2), confirmando así el régimen de franquicias al consumo. Por último, la Ley 30/1972, de 22 de julio, del régimen económico fiscal de Canarias, se caracteriza por la exclusión de toda imposición indirecta estatal de ámbito gene-

ral que afecte al tráfico de bienes, al ratificarse la exclusión de Canarias del ámbito del impuesto general sobre el tráfico de las empresas, suprimir las patentes A y D previstas en el art. 34 del texto refundido del impuesto sobre el lujo que grava la adquisición de mercancías, y limitar la aplicación en Canarias, respecto de los impuestos especiales, exclusivamente a los impuestos sobre la fabricación de alcohol, cervezas y bebidas refrescantes.

Pues bien, dicho lo que antecede, según el órgano judicial, la Ley 20/1991, de 7 de junio, crea el impuesto general indirecto canario; implanta el arbitrio sobre la producción y la importación, si bien se exonera durante una etapa transitoria la producción interior; mantiene la tarifa especial del arbitrio insular de entrada de mercancías; atribuye al Estado la titularidad normativa de los nuevos tributos, así como el dictado de las disposiciones de desarrollo y aplicación, correspondiendo a la Comunidad Autónoma no sólo regular reglamentariamente los aspectos relativos a la gestión, liquidación, recaudación e inspección de las nuevas figuras, sino también la propia gestión de los tributos; y, finalmente, atribuye a las corporaciones locales canarias los rendimientos obtenidos por el arbitrio sobre la producción y la importación y la tarifa especial, y a éstas y a la Comunidad Autónoma los rendimientos obtenidos por aplicación del impuesto general indirecto canario. Esta Ley tuvo en consideración, además, la entrada de España en la Comunidad Económica Europea —hoy Unión Europea—, que produjo un alto grado de obsolescencia del régimen económico y fiscal de Canarias y, por ello, acometió «una profunda reforma de los aspectos fiscales recogidos en el régimen económico y fiscal», adecuando las figuras impositivas a aplicar en Canarias a las exigencias de la Comunidad. Además, esta Ley se aprueba coetáneamente al Reglamento CEE 1911/1991, del Consejo, de 26 de junio, que, en síntesis, implica la aplicación en Canarias de las políticas agraria, de pesca y comercial comunes, la implicación del sistema común del impuesto sobre el valor añadido y del impuesto especial sobre el tabaco, la autorización para la aplicación hasta el 31 de diciembre de 2000 del arbitrio sobre la producción y la importación, la introducción gradual en el arancel aduanero común, y la subsistencia, también hasta el 2000, de la tarifa especial del arbitrio insular de entrada de mercancías.

Ahora bien, a la vista de lo expuesto —continúa el órgano judicial—, no resulta procedente extender la cuestión que se razona a la franquicia arancelaria, por cuanto la misma no viene afectada por la Ley cuestionada sino por el Reglamento comunitario citado (Reglamento CEE 1911/1991), pues la primacía del Derecho comunitario frente a las normas constitucionales de los Estados miembros impide el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad en relación con la franquicia aduanera (como así lo reconoció expresamente la STJCE de 17 de octubre de 1990, *Internationale Handelsgesellschaft*). En consecuencia, para concluir y a la vista de la perspectiva histórica del régimen económico y fiscal en Canarias y de las manifestaciones jurisprudenciales y doctrinales, se pueden concretar las siguientes conclusiones que fundamentan la cuestión de inconstitucionalidad: 1) El art. 45 EACan consagra un régimen económico y fiscal compensativo de las naturales desventajas geográficas del archipiélago canario. 2) El art. 138.1 CE exige tal singularidad, es decir, configura el «hecho insular» como circunstancia determinante y legitimadora de un tratamiento diferenciado del archipiélago canario, perfectamente compatible con el principio de igualdad. 3) El Tribunal Constitucional ha considerado la franquicia al consumo como una «característica esen-

cial» del régimen económico y fiscal, constituyendo una de sus «bases», añadiendo el Tribunal Supremo que se trata de un régimen fiscal fundado «preponderantemente en el sistema de franquicias». 4) Que no resulta suficiente la idea de un diferencial fiscal indeterminado, al tener el régimen económico y fiscal sustantividad propia, siendo necesario para su alteración una reforma estatutaria o incluso constitucional. 5) La configuración del impuesto general indirecto canario y del arbitrio sobre la producción y la importación por la Ley 20/1991 puede afectar a la expresada franquicia sobre el consumo, en la medida en que reconducir la franquicia sobre el consumo a la existencia de un diferencial fiscal suscita una duda razonable acerca de su constitucionalidad. 6) La generalización del gravamen del impuesto general indirecto canario a todas las entregas de bienes e importaciones de los mismos, pasándose de unos impuestos sobre el consumo que sólo gravaban parcialmente la actividad empresarial (impuesto general sobre el tráfico de las empresas e impuesto sobre el lujo) a un impuesto general indirecto canario que grava la totalidad del proceso productivo, puede entrar en contradicción con el natural concepto de franquicia caracterizada por la no sujeción o exención de los impuestos estatales sobre el consumo. 7) El arbitrio sobre la producción y la importación, que grava la producción e importación de bienes en Canarias, también pudiera incidir sobre el consumo, a la vez que constituye un supuesto de doble imposición que pudiera incidir sobre el principio de igualdad relacionando Canarias con el resto del territorio nacional. 8) La disposición adicional cuarta LOFCA impide considerar el impuesto general indirecto canario y el arbitrio sobre la producción y la importación como impuestos cedidos, además de no tener la Ley 20/1991 el carácter de orgánica. Y 9) La modificación de la Ley 20/1991 llevada a cabo, primero, por el Real Decreto-ley 7/1993, de 21 de mayo, y, luego, por el Real Decreto-ley 21/1993, de 29 de diciembre, hacen más necesaria la clarificación de la situación por la inseguridad jurídica que dicha modificación ha introducido.

En suma, se considera conveniente someter a este Tribunal Constitucional la configuración que del régimen económico y fiscal ha hecho la Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificaciones de los aspectos fiscales del régimen económico fiscal de Canarias, por si el mismo, en su conjunto, pudiera afectar a la franquicia sobre el consumo garantizada por el bloque de la constitucionalidad (fundamentalmente, disposición adicional tercera de la Constitución y art. 45 EACan).

3. La Sección Cuarta de este Tribunal, por providencia de 15 de marzo de 1994, acordó admitir a trámite la cuestión, dando traslado de las actuaciones recibidas, conforme establece el art. 37.2 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, al Gobierno, por conducto del Ministerio de Justicia, y al Fiscal General del Estado, para que, en el improrrogable plazo de quince días, pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimasen convenientes. Todo ello con publicación en el «Boletín Oficial de Estado» de la incoación de la cuestión (lo que se cumplimentó en el BOE núm. 72, de 25 de marzo).

4. Por escrito fechado el día 22 de marzo de 1994 y registrado en este Tribunal el día 24 siguiente, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó que 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 Secre-

taría General. Y por escrito de la misma fecha, también registrado el mismo día 24 de marzo, se recibió otra comunicación del Presidente del Senado en el sentido de que se tuviera a dicha Cámara por personada en el procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

5. El Abogado del Estado presentó un escrito el día 7 de abril de 1994 en el que suplicaba se le tuviese por personado en la representación que ostenta, y por solicitada la acumulación de las cuestiones de inconstitucionalidad que se seguían bajo los números 634/94, 635/94, 636/94 y 637/94, planteadas todas ellas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, respecto de la Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del régimen económico fiscal de Canarias, al concurrir en ellas los requisitos del art. 83 LOTC. Además, interesaba la concesión de un nuevo plazo para formular alegaciones conjuntas.

6. El Fiscal General del Estado evacuó el trámite conferido, mediante escrito registrado el día 19 de abril de 1994, en el que suplica se dicte Sentencia por la que se desestime la cuestión de inconstitucionalidad. Además, mediante otrosí, interesó la acumulación de la presente cuestión a las que llevan los números 635/94, 636/94, 637/94, dada la identidad de objeto de las cuatro cuestiones, que justifica, de conformidad con lo establecido en el art. 83 LOTC, la unidad de tramitación y decisión.

Arranca el Fiscal en su argumentación concretando las disposiciones del bloque de la constitucionalidad aplicables al presente caso que, a su juicio, serían la disposición adicional tercera de la Constitución, la Disposición adicional cuarta LOFCA y el art. 45.1 EACan, normas estas con las que hay que contrastar la Ley cuestionada. Nada añade, sin embargo, la referencia que hace el órgano judicial al art. 138.1 CE, pues no es suficiente para fundar la cuestión de inconstitucionalidad en la medida en que la referencia al «hecho insular» no afecta sólo a Canarias, sino también a Baleares, donde no existe un régimen económico-fiscal especial.

De las tres disposiciones citadas del bloque de la constitucionalidad, precisa el Fiscal que la disposición adicional tercera de la Constitución se limita a establecer la necesidad de un informe previo de la Comunidad Autónoma o del órgano provisional autónomo para proceder a la modificación del régimen económico-fiscal del archipiélago canario, lo que se ha hecho en el presente caso. Por tanto, dicha norma no sería por sí sola suficiente para fundamentar la presente cuestión de inconstitucionalidad, aunque de su letra se desprende, implícitamente, el reconocimiento de la existencia de un régimen económico-fiscal cuyas características se establecen en el art. 45.1 EACan. Tampoco la disposición adicional cuarta LOFCA ofrece por sí sola elementos suficientes para configurar una cuestión de inconstitucionalidad, por lo que también debe completarse con la correspondiente disposición del Estatuto de Autonomía. Por ello, la cuestión debe centrarse en la posible contradicción de las normas cuestionadas con el art. 45.1 EACan, que perfila los caracteres de ese régimen económico-fiscal especial, que centra en «la libertad comercial de importación y exportación y en franquicias aduaneras y fiscales sobre el consumo».

Pues bien, en primer lugar es necesario tener en cuenta, según el Fiscal, que del precepto transcrito se desprende que el «sistema de franquicias» (aduaneras y fiscales) es una característica esencial del régimen económico y fiscal, constituyendo una de sus bases. En este

sentido, es preciso partir del concepto de «franquicias», concepto que no es suficientemente claro, ni acudiendo a la Sentencia del Tribunal Constitucional 35/1984, de 13 de marzo, ni a la Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de mayo de 1993. En efecto, según la primera: «[l]as características esenciales de ese régimen especial son, por supuesto, la franquicia arancelaria con inaplicación de derechos de esa índole e impuestos equivalentes que comportasen gravámenes de los actos de comercio exterior. Asimismo, y paralelamente, la denominada franquicia fiscal sobre el consumo. Y, finalmente, la inaplicación de cuantos monopolios comerciales pudieran establecerse, quedando excluidas de las rentas de los mismos las operaciones y actividades realizadas en el territorio canario» (FJ 2). Y, conforme a la segunda, «cuando el artículo 45.1 del Estatuto de Autonomía de Canarias dice que su régimen económico-fiscal especial estará basado en franquicias aduaneras y fiscales sobre el consumo no está prohibiendo sin más cualquiera impuesto sobre el consumo, sino que ordena que, en general, el sistema se funde preponderantemente en la existencia de franquicias». Finalmente, el Consejo Consultivo de Canarias ha considerado definido el régimen económico fiscal por un contenido material que, esencialmente, consiste en un trato fiscal favorecedor de los sujetos pasivos de Canarias consistente en determinadas reducciones de los tipos impositivos aplicables en el resto del territorio nacional y determinadas excepciones «que configuran lo que pudiéramos denominar por brevedad un favorable diferencial fiscal sustantivo».

Según lo anterior, si el concepto de «franquicia» engloba los dos supuestos indicados por el Consejo Consultivo de Canarias, será preciso determinar hasta qué punto la normativa cuestionada supone, de una parte, la existencia de reducciones de tipos impositivos y, de otra, de determinadas excepciones que permitan apreciar si dicha normativa respeta o no el régimen económico-fiscal de Canarias. Pues bien, en relación con el impuesto general indirecto canario, basta con acudir a su exposición de motivos para comprobar como son dos los elementos en que se traduce una diferencia de trato respecto del mismo tipo de imposición (IVA) en el resto del territorio: de un lado, la existencia de unos tipos de gravamen inferiores respecto de los vigentes en el resto del territorio nacional, que no hacen sino respetar uno de los aspectos en que se manifiesta el principio de «franquicias» del régimen económico fiscal de Canarias; y, de otro lado, una ampliación de las exclusiones, entre las que se incluyen las ventas al por menor (art. 10.1.27, modificado por el Real Decreto-ley de 21 de mayo de 1993), es decir, «las entregas de bienes que efectúen los comerciantes minoristas», que es precisamente la que supone una manifestación de «franquicia» al consumo, pues con esta exención no es el consumidor final sino el minorista quien tendrá que soportar la repercusión del impuesto efectuada por los anteriores prestadores de bienes o servicios. Por tanto, a diferencia del IVA, este impuesto no grava el consumo. Es más, continua el Fiscal, aunque admitamos que el minorista tratará de transferir la carga tributaria sobre el consumidor final vía aumento de los precios finales, ello implicará simplemente una consecuencia económica, no jurídica, del impuesto general indirecto canario y, por tanto, irrelevante a la hora de entender que el mismo no grava el consumo y respeta el principio de «franquicias al consumo». Por estos motivos el Fiscal considera que la regulación del impuesto general indirecto canario no es contraria a la disposición adicional tercera CE, a la adicional cuarta LOFCA, ni al art. 45.1 EACan.

Por lo que se refiere al arbitrio sobre la producción e importación en las Islas Canarias, impuesto estatal indi-

recto que grava la producción e importación de toda clase de bienes muebles corporales en las Islas Canarias, a juicio del Fiscal el Auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad incurre en un vicio de inadmisión por falta de los requisitos legales y, concretamente, de la justificación de en qué medida la decisión del proceso depende de la validez del fallo, pues la Orden cuestionada de la Consejería de Economía y Hacienda del Gobierno de Canarias, de 30 de noviembre de 1992, hace referencia al impuesto general indirecto canario (modelo censal de comienzo, modificación o cese de actividades), y responde a la atribución que hace el art. 59 de la Ley 20/1991 a dicho Gobierno, artículo que se encuentra entre las normas reguladoras de este impuesto, sin afectar en nada, en principio, al arbitrio sobre la producción y la importación.

De no prosperar la anterior causa de inadmisión, tampoco comparte el Fiscal la tesis del órgano judicial relativa a este impuesto y su contradicción con el bloque de la constitucionalidad. En este sentido, arranca el Fiscal precisando que, conforme a la disposición transitoria primera de la Ley 20/1991, el arbitrio sobre la producción y la importación sólo se aplica a las importaciones durante los diez primeros años de vigencia, al haber quedado excluida en este periodo la producción o elaboración de bienes corporales. En este sentido, y con relación a las importaciones, hay que tener en cuenta que —como señala la Exposición de Motivos de la Ley— en el arbitrio sobre la producción y la importación queda subsumida definitivamente la tarifa general del arbitrio insular a la entrada de mercancías, con lo cual, cabe observar que la «franquicia aduanera» ha sido tradicionalmente compatible con la existencia de arbitrios a la entrada de mercancías, que cumplen una función recaudatoria similar a los aranceles, sin ningún carácter disuasorio y sin afectar a la libertad de comercio. De este modo, el arbitrio no puede incidir sobre el consumo, desde una perspectiva estrictamente jurídica, que no económica, pues nada impide que los sujetos pasivos del impuesto opten por trasladar los costes a los consumidores finales vía precios, sin que ello altere el carácter del arbitrio como tributo que grava la introducción (o, en su momento, la producción) de bienes muebles. Y tampoco el hecho de que pudiera darse una doble imposición (que la Sala cuestionante no determina en qué supuestos se produce) parece afectar al respeto al sistema de franquicias tradicional en Canarias, tanto desde la perspectiva de supuestos exentos como de diferenciales impositivos respecto del resto del territorio nacional.

En suma, suplica el Fiscal General del Estado que se desestime la cuestión de inconstitucionalidad pues, no existe duda acerca de que los tributos regulados en la Ley 20/1991 puedan afectar a la libertad de comercio, quedando circunscrita la cuestión a comprobar si se produce una afectación del régimen de franquicias. Dicho régimen de franquicias se desenvuelve en dos aspectos: de una parte, la existencia de supuestos excluidos; de otra, la existencia de un diferencial respecto de los tipos tributarios del resto del territorio nacional. Pues bien, la cuestión no puede prosperar al cumplirse estos dos requisitos claramente, tanto en el caso de impuesto general indirecto canario, pues no grava las entregas hechas por minoristas y mantiene una clara reducción de los tipos de gravamen con respecto a los vigentes en el resto del territorio nacional en materia de IVA, como con relación al arbitrio sobre la producción y la importación, que, ni grava el consumo, sino la importación y fabricación (esto último, cuando transcurran diez años), ni afecta a las franquicias, teniendo en cuenta los tipos aplicables.

Mediante otrosí solicitó el Fiscal la acumulación de la presente cuestión con las que llevan los núms.

635/94, 636/95 y 637/95, dada la identidad del objeto en las cuatro cuestiones y de los autos de planteamiento.

7. El mismo día 1 de marzo de 1994 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal otro escrito de la Presidencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, con sede en Las Palmas de Gran Canaria, al que se acompañaba, junto con el testimonio del correspondiente procedimiento, el Auto de la referida Sala del 22 de febrero anterior, en el que se acordaba plantear una cuestión de inconstitucionalidad con relación a los arts. 2, siguientes y concordantes, así como 69, siguientes y concordantes, de la Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del régimen económico fiscal de Canarias, por posible vulneración de la disposición adicional tercera de la Constitución, en relación con el art. 45.1 EACan y con la disposición adicional cuarta LOFCA.

Los antecedentes de hecho del planteamiento de la presente cuestión son, en síntesis, los siguientes:

a) La Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Las Palmas interpuso ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias recurso contencioso-administrativo (núm. 1248/92) contra el Decreto del Gobierno de Canarias 182/1992, de 15 de diciembre (BOCA núm. 174, de 18 de diciembre), por el que se aprueban las normas de gestión, liquidación, recaudación e inspección del impuesto general indirecto canario y la revisión de los actos dictados en aplicación del mismo, suplicando se declarase su nulidad, previo planteamiento, en su caso, de una cuestión de inconstitucionalidad contra la Ley 20/1991.

b) A la vista de lo interesado por la parte recurrente, el 25 de enero de 1994 la Sala dictó providencia en la que, con suspensión del término del plazo para dictar sentencia, acordó oír a las partes y al Ministerio Fiscal, por término de diez días, para que alegasen lo que estimaran oportuno sobre la pertinencia de promover cuestión de inconstitucionalidad respecto de la Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del régimen económico fiscal de Canarias. Cumplimentando dicho trámite, la parte recurrente fue la única que interesó el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, pues ni el Letrado del Gobierno canario, ni el Abogado del Estado, ni, finalmente, el Ministerio Fiscal, entendieron procedente su planteamiento.

8. En su Auto de planteamiento de la cuestión el órgano judicial proponente reitera los mismos argumentos expuestos en el Auto de la misma fecha para el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad que lleva el número 634/1994, seguida en el recurso contencioso-administrativo núm. 1247/92.

9. La Sección Segunda de este Tribunal, por providencia de 22 de marzo de 1994, acordó admitir a trámite la cuestión, dando traslado de las actuaciones recibidas, conforme establece el art. 37.2 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, al Gobierno, por conducto del Ministerio de Justicia, y al Fiscal General del Estado, para que, en el improrrogable plazo de quince días, pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimasen convenientes. Todo ello con publicación en el «Boletín Oficial de Estado» de la incoación de la cuestión (lo que se cumplimentó en el BOE núm. 82, de 6 de abril).

10. Por escrito fechado el día 5 de abril y registrado en este Tribunal el día 7 siguiente se recibió una comunicación del Presidente del Senado, en el sentido de

que se tuviera a dicha Cámara por personada en el procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC. Posteriormente, por escrito fechado el día 7 de abril de 1994 y registrado en este Tribunal el día 11 siguiente, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó que 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.

11. El Abogado del Estado presentó un escrito el día 7 de abril de 1994 en el que suplicaba se le tuviese por personado en la representación que ostenta y por solicitada la acumulación de las cuestiones de inconstitucionalidad que se seguían bajo los números 634/94, 635/94, 636/94 y 637/94, planteadas todas ellas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, respecto de la Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del régimen económico fiscal de Canarias, al concurrir en ellas los requisitos del art. 83 LOTC. Además, interesaba la concesión de un nuevo plazo para formular alegaciones conjuntas.

12. El Fiscal General del Estado evacuó el trámite conferido mediante escrito registrado el día 27 de abril de 1994, en el que suplicaba se acumulase la presente cuestión a las que llevan los núms. 634/94, 636/94 y 637/94, dada la identidad de objeto existente entre ellas, que justifica, de conformidad con lo establecido en el art. 83 LOTC, la unidad de tramitación y decisión. Igualmente, suplicó se tuviese por reproducido el dictamen emitido en la cuestión de inconstitucionalidad núm. 634/94.

13. El mismo día 1 de marzo de 1994 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal otro escrito de la Presidencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, con sede en Las Palmas de Gran Canaria, al que se acompañaba, junto con el testimonio del correspondiente procedimiento, el Auto de la referida Sala del 22 de febrero anterior, en el que se acordaba plantear una cuestión de inconstitucionalidad con relación a los arts. 2, siguientes y concordantes, así como 69, siguientes y concordantes, de la Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del Régimen Económico Fiscal de Canarias, por posible vulneración de la disposición adicional tercera de la Constitución, en relación con el art. 45.1 EACan y con la disposición adicional cuarta LOFCA.

Los antecedentes de hecho del planteamiento de la presente cuestión son, en síntesis, los siguientes:

a) La Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Las Palmas interpuso ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias recurso contencioso-administrativo (núm. 1249/92) contra el Decreto del Gobierno de Canarias 183/1992, de 15 de diciembre (BOCA núm. 174, de 18 de diciembre), por el que se aprueba el contenido, la forma y los plazos de presentación de las declaraciones censales relativas al comienzo, modificación o cese que han de presentar los empresarios o profesionales sujetos pasivos del impuesto general indirecto canario, del impuesto especial de la Comunidad Autónoma de Canarias sobre combustibles derivados del petróleo y la tasa fiscal que grava los juegos de suerte, envite o azar, devengada por la autorización de explotación de máquinas o aparatos automáticos, suplicando se declarase su nulidad, previo planteamiento, en su caso, de una cuestión de inconstitucionalidad contra la Ley 20/1991.

b) A la vista de lo interesado por la parte recurrente, el 25 de enero de 1994 la Sala dictó providencia en la que, con suspensión del término del plazo para dictar sentencia, acordó oír a las partes y al Ministerio Fiscal, por término de diez días, para que alegasen lo que estimaran oportuno sobre la pertinencia de promover cuestión de inconstitucionalidad respecto de la Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del régimen económico fiscal de Canarias. Cumplimentando dicho trámite, la parte recurrente fue la única que interesó el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, pues ni el Letrado del Gobierno canario, ni el Abogado del Estado, ni, finalmente, el Ministerio Fiscal, entendieron procedente su planteamiento.

14. En su Auto de planteamiento de la cuestión, el órgano judicial proponente reitera los mismos argumentos expuestos en el Auto de la misma fecha para el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad que lleva el número 634/94, seguida en el recurso contencioso-administrativo núm. 1247/92.

15. La Sección Cuarta de este Tribunal, por providencia de 22 de marzo de 1994, acordó admitir a trámite la cuestión, dando traslado de las actuaciones recibidas, conforme establece el art. 37.2 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, al Gobierno, por conducto del Ministerio de Justicia, y al Fiscal General del Estado, para que, en el improrrogable plazo de quince días, pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimasen convenientes. Todo ello con publicación en el «Boletín Oficial de Estado» de la incoación de la cuestión (lo que se cumplimentó en el BOE núm. 82, de 6 de abril).

16. Por escrito fechado el día 5 de abril y registrado en este Tribunal el día 7 siguiente, se recibió una comunicación del Presidente del Senado en el sentido de que se tuviera a dicha Cámara por personada en el procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC. Posteriormente, por escrito fechado el día 7 de abril de 1994 y registrado en este Tribunal el día 11 siguiente, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó que 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.

17. El Abogado del Estado presentó un escrito el día 7 de abril de 1994 en el que suplicaba se le tuviese por personado en la representación que ostenta y por solicitada la acumulación de las cuestiones de inconstitucionalidad que se seguían bajo los números 634/94, 635/94, 636/94 y 637/94, planteadas todas ellas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, respecto de la Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del régimen económico fiscal de Canarias, al concurrir en ellas los requisitos del art. 83 LOTC. Además, interesaba la concesión de un nuevo plazo para formular alegaciones conjuntas.

18. El Fiscal General del Estado evacuó el trámite conferido mediante escrito registrado el día 27 de abril de 1994, en el que suplicaba se acumulase la presente cuestión a las que llevan los núms. 634/94, 635/94 y 637/94, dada la identidad de objeto existente entre ellas, que justifica, de conformidad con lo establecido en el art. 83 LOTC, la unidad de tramitación y decisión.

Igualmente, suplicó se tuviese por reproducido el dictamen emitido en la cuestión de inconstitucionalidad núm. 634/94.

19. El día 1 de marzo de 1994 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal un nuevo escrito de la Presidencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, con sede en Las Palmas de Gran Canaria, al que se acompañaba, junto con el testimonio del correspondiente procedimiento, el Auto de la referida Sala del 22 de febrero anterior, en el que se acordaba plantear una cuestión de inconstitucionalidad con relación a los arts. 2, siguientes y concordantes, así como 69, siguientes y concordantes, de la Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del régimen económico fiscal de Canarias, por posible vulneración de la disposición adicional tercera de la Constitución, en relación con el art. 45.1 EACan y con la disposición adicional cuarta de la LOFCA.

Los antecedentes de hecho del planteamiento de la presente cuestión son, en síntesis, los siguientes:

a) La Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Santa Cruz de Tenerife interpuso ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias recurso contencioso-administrativo (núm. 132/93) contra el Decreto del Gobierno de Canarias 182/1992, de 15 de diciembre (BOCA núm. 174, de 18 de diciembre), por el que se aprueban las normas de gestión, liquidación, recaudación e inspección del impuesto general indirecto canario y la revisión de los actos dictados en aplicación del mismo; contra el Decreto del Gobierno de Canarias 183/1992, de 15 de diciembre (BOCA núm. 174, de 18 de diciembre); y contra la Orden de la Consejería de Economía y Hacienda del Gobierno de Canarias de 30 de noviembre de 1992 (BOCA núm. 170, de 11 de diciembre), por la que se aprueba el modelo 400 de declaración censal de comienzo, modificación o cese que han de presentar las personas o entidades que realicen o vayan a realizar actividades empresariales o profesionales, suplicando se declarase su nulidad, previo planteamiento, en su caso, de una cuestión de inconstitucionalidad contra la Ley 20/1991.

b) A la vista de lo interesado por la parte recurrente, el 25 de enero de 1994 la Sala dictó providencia en la que, con suspensión del término del plazo para dictar sentencia, acordó oír a las partes y al Ministerio Fiscal, por término de diez días, para que alegasen lo que estimaran oportuno sobre la pertinencia de promover cuestión de inconstitucionalidad respecto de la Ley 20/1991, de 7 de junio, de Modificación de los aspectos fiscales del régimen económico fiscal de Canarias. Cumplimentando dicho trámite, la parte recurrente fue la única que interesó el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, pues ni el Letrado del Gobierno canario, ni el Abogado del Estado ni, finalmente, el Ministerio Fiscal, entendieron procedente su planteamiento.

20. En su Auto de planteamiento de la cuestión, el órgano judicial proponente reitera los mismos argumentos expuestos en el Auto de la misma fecha para el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad que lleva el número 634/94, seguida en el recurso contencioso-administrativo núm. 1247/92.

21. La Sección Tercera de este Tribunal, por providencia de 22 de marzo de 1994, acordó admitir a trámite la cuestión, dando traslado de las actuaciones recibidas, conforme establece el art. 37.2 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de

sus Presidentes, al Gobierno, por conducto del Ministerio de Justicia, y al Fiscal General del Estado, para que, en el improrrogable plazo de quince días, pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimasen convenientes. Todo ello con publicación en el «Boletín Oficial de Estado» de la incoación de la cuestión (lo que se cumplimentó en el BOE núm. 82, de 6 de abril).

22. Por escrito fechado el día 5 de abril y registrado en este Tribunal el día 7 siguiente se recibió una comunicación del Presidente del Senado, en el sentido de que se tuviera a dicha Cámara por personada en el procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC. Posteriormente, por escrito fechado el día 7 de abril de 1994 y registrado en este Tribunal el día 11 siguiente, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó que 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.

23. El Abogado del Estado presentó un escrito el día 7 de abril de 1994 en el que suplicaba se le tuviese por personado en la representación que ostenta y por solicitada la acumulación de las cuestiones de inconstitucionalidad que se seguían bajo los números 634/94, 635/94, 636/94 y 637/94, planteadas todas ellas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, respecto de la Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del régimen económico fiscal de Canarias, al concurrir en ellas los requisitos del art. 83 LOTC. Además, interesaba la concesión de un nuevo plazo para formular alegaciones conjuntas.

24. El Fiscal General del Estado evacuó el trámite conferido mediante escrito registrado el día 27 de abril de 1994, en el que suplicaba se acumulase la presente cuestión a las que llevan los núms. 634/94, 635/94 y 636/94, dada la identidad de objeto existente entre ellas que justifica, de conformidad con lo establecido en el art. 83 LOTC, la unidad de tramitación y decisión. Igualmente, suplicó se tuviese por reproducido el dictamen emitido en la cuestión de inconstitucionalidad núm. 634/94.

25. Mediante Auto de 3 de mayo de 1994 el Pleno de este Tribunal acordó acumular las cuestiones de inconstitucionalidad registradas con los núms. 637/94, 636/94 y 635/94 a la registrada con el núm. 634/94, habida cuenta de la clara conexión objetiva existente entre todas ellas, que justifica, de conformidad con lo dispuesto en el art. 83 LOTC, una tramitación y decisión unitarias. Además, se concedió un plazo de quince días al Abogado del Estado para que pudiera presentar las alegaciones que estimase oportunas en relación con las cuestiones acumuladas.

26. Por escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 24 de mayo de 1994, el Abogado del Estado cumplimentó el nuevo trámite de alegaciones conferido, suplicando se dictase Sentencia por la que se declarase la inadmisibilidad de la cuestión o, subsidiariamente, la plena adecuación a la Constitución de los preceptos cuestionados.

Parte el Abogado del Estado en sus alegaciones oponiendo un óbice de procedibilidad, concretamente, la falta de las condiciones procesales necesarias para su admisión, pues no se concretan suficientemente en los

Autos de planteamiento, ni los preceptos cuestionados, ni los preceptos del bloque de la constitucionalidad que se consideran infringidos. Los Autos tratan de confrontar la totalidad del régimen fiscal del impuesto general indirecto canario y del arbitrio sobre la producción y la importación en las Islas Canarias con las presuntas exigencias de la garantía constitucional e institucional del régimen especial fiscal de las Islas Canarias, buscan una «aclaración» del Tribunal Constitucional e indican que pueden verse «afectadas» las franquicias fiscales que deben incluirse en tal régimen especial, pero sin más determinación ni concreción, por lo que deben considerarse las cuestiones inadmisibles.

Subsidiariamente a la anterior alegación, el Abogado del Estado entiende que no se producen las vulneraciones planteadas por el órgano judicial, fundamentalmente con relación a los únicos elementos concretos que se mencionan en los Autos: la franquicia arancelaria y la de consumo. Pues bien, tomando como punto de partida la doctrina recogida en la STC 35/1984, el régimen económico y fiscal no puede considerarse de forma rígida, siendo necesario realizar una interpretación flexible del mismo, atendiendo a los precedentes históricos y, por tanto, a la realidad normativa de las Islas Canarias. Y, desde esta perspectiva, las franquicias nunca han existido con carácter absoluto, habiendo existido, por el contrario, un régimen generalizado de arbitrios que producía unos resultados fiscales muy similares a los que resultaban de la imposición indirecta estatal. En efecto, advierte el Abogado del Estado que no comparte el punto del que parten los Autos de planteamiento, pues considera que la construcción dogmática que realiza el órgano judicial no es enteramente admisible, especialmente lo que denomina «elementos estructurales» del «sistema fiscal específico» de Canarias, dado que supone partir como presupuesto hermenéutico de un concepto expansivo de dicho sistema fiscal que contiene una notable carga teórico abstracta que, a su juicio, desborda el estricto contenido del bloque de la constitucionalidad. Así contruidos, tal concepto previo y sus elementos estructurales pretenden dotar de fuerza persuasiva al recurso, ya que tras establecerse los elementos del régimen fiscal canario desde un punto de vista constitucionalmente apriorístico y metapositivo se postula que todo el modelo así construido se encuentra constitucionalmente protegido, con diversos niveles de protección que el recurso explicita, aplicando el concepto de garantía institucional. De este modo, el contenido concreto de la Constitución y del Estatuto de Autonomía sobre el particular se difuminan, sus normas aparecen como indicios confirmatorios de la existencia del régimen fiscal especial, cuyo contenido, según esta tesis, sería mucho más amplio que lo concretamente normado en el bloque de la constitucionalidad.

Considera, sin embargo, la representación pública estatal que no puede partirse de un concepto previo o «en sí» del régimen fiscal de Canarias como parámetro decisivo para enjuiciar la constitucionalidad de las leyes del Estado, sino que debe atenderse a las normas de la Constitución y del bloque de la constitucionalidad, entre las que no deben olvidarse las que consagran la potestad originaria estatal en materia fiscal (art. 133.1 CE), razón por la cual las normas a considerar son las contenidas en el Estatuto de Autonomía de Canarias (arts. 45 y ss.), donde se contienen importantísimas previsiones sobre el régimen fiscal de Canarias que vinculan al legislador estatal. En definitiva, considera el Abogado del Estado que el contenido constitucionalmente necesario del régimen fiscal canario es el que resulta del bloque de la constitucionalidad interpretado a la luz de la doctrina constitucional recaída hasta ahora, que pos-

tula una interpretación amplia del mismo que considere los precedentes históricos y respete lo que la STC 35/1984 ha configurado como «características esenciales». Pues bien, entiende la representación pública estatal que el examen de todo ello arroja conclusiones muy distintas a las que mantienen los Autos de planteamiento.

En este sentido señala el Abogado del Estado que, bajo la extensa argumentación doctrinal contenida los Autos, el órgano judicial viene a justificar la inconstitucionalidad de los preceptos cuestionados en la presunta vulneración del art. 45.1 EAC, en tanto que contiene una franquicia fiscal sobre el consumo que tiene carácter absoluto en su fase minorista, salvo concretas excepciones no atinentes al caso (venta de carburantes, etc). En efecto, los Autos dan la sensación —apunta el Abogado del Estado— de que se ha introducido un nuevo impuesto donde antes no existía, gravando unas actividades antes excluidas de todo tributo, pues se afirma que nunca ha habido IVA, ni ITE, ni impuesto de lujo, lo que habría supuesto un incremento notable de la presión fiscal en Canarias, tradicionalmente inferior a la del resto del territorio nacional.

Pues bien, según la representación pública estatal, lo anterior es totalmente inexacto, pues en Canarias, hasta la entrada en vigor de la Ley 38/1992, la ventas en fase minorista siempre estuvieron gravadas con un nivel de presión fiscal similar que en el resto de España (salvo, naturalmente, en lo referente a los aranceles). La razón estriba en que, aun cuando efectivamente no había IVA ni ITE, existía el arbitrio insular sobre el consumo, en todo similar, y la agravación de tipos que existía para muchos productos por el impuesto sobre el lujo en el resto de España se producía en Canarias mediante la aplicación del arbitrio sobre el lujo (en todo similar al antiguo impuesto estatal sobre el lujo, que ciertamente no se aplicó en Canarias). Y mediante ambos arbitrios el tipo resultante era el mismo que en el resto del territorio, por lo que no puede en modo alguno hablarse del carácter absoluto de la franquicia en las ventas al por menor (y, en este sentido, acompaña copia de la Ordenanza para la exacción del arbitrio insular sobre el lujo aprobada por Resolución del Ministerio de Hacienda de 27 de mayo de 1981, en cuyo art. 20 consta con claridad su hecho imponible).

En suma, el nuevo impuesto sustituye al antiguo arbitrio sobre la producción y la importación y al anterior arbitrio sobre el Lujo, cuya derogación se hace coincidir con la entrada en vigor de la nueva regulación en su totalidad (disposición final primera de la Ley 20/1991). De hecho el Real Decreto-ley 5/1991 retrasó la entrada en vigor del impuesto general indirecto canario hasta el 1 de enero de 1993 para que todo el sistema, con inclusión de los nuevos impuestos especiales, entrara en vigor el mismo día, manteniéndose así prácticamente la presión fiscal. Es más, la redacción del impuesto general indirecto canario tras la modificación operada por el Real Decreto-ley 7/1993, de 21 de mayo, conserva el carácter general de la franquicia al consumo en la fase minorista, salvo las excepciones que procedan del antiguo arbitrio sobre el lujo. Finalmente, observa que la justificación de la reducción de la franquicia arancelaria es plena y viene dada por la adhesión de España a la Comunidad Económica Europea, lo que, además, tampoco supone la desaparición de la franquicia, sino su limitación en lo relativo a terceros países.

27. El día 21 de diciembre de 1994 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal un nuevo escrito de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, con sede en Las Palmas

de Gran Canaria, al que se acompañaba, junto con el testimonio del correspondiente procedimiento, el Auto de la referida Sala del 22 de octubre anterior, en el que se acordaba plantear una cuestión de inconstitucionalidad con relación a los arts. 2, siguientes y concordantes, así como 69, siguientes y concordantes, de la Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del régimen económico fiscal de Canarias, por posible vulneración de la disposición adicional tercera de la Constitución, en relación con el art. 45.1 EACan y con la disposición adicional cuarta LOFCA. Igualmente, se formula cuestión de inconstitucionalidad contra el art. 90 de la Ley 20/1991 por su posible contradicción con los arts. 9.3 CE, 61 EACan, y 19 y 20 LOFCA.

Los antecedentes de hecho del planteamiento de la presente cuestión son, en síntesis, los siguientes:

a) La Confederación Canaria de Empresarios interpuso ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias recurso contencioso-administrativo (núm. 133/93) contra el Decreto del Gobierno de Canarias 182/1992, de 15 de diciembre (BOCA núm. 174, de 18 de diciembre), por el que se aprueban las normas de gestión, liquidación, recaudación e inspección del impuesto general indirecto canario y la revisión de los actos dictados en aplicación del mismo; contra el Decreto del Gobierno de Canarias 183/1992, de 15 de diciembre (BOCA núm. 174, de 18 de diciembre), por el que se aprueba el contenido, la forma y los plazos de presentación de las declaraciones censales relativas al comienzo, modificación o cese que han de presentar los empresarios o profesionales sujetos pasivos del impuesto general indirecto canario, del impuesto especial de la Comunidad Autónoma de Canarias sobre combustibles derivados del petróleo y la tasa fiscal que grava los juegos de suerte, envite o azar, devenida por la autorización de explotación de máquinas o aparatos automáticos; y contra la Orden de la Consejería de Economía y Hacienda del Gobierno de Canarias de 30 de noviembre de 1992 (BOCA núm. 170, de 11 de diciembre), por la que se aprueba el modelo 400 de declaración censal de comienzo, modificación o cese que han de presentar las personas o entidades que realicen o vayan a realizar actividades empresariales o profesionales, suplicando se declarase su nulidad, previo planteamiento, en su caso, de una cuestión de inconstitucionalidad contra la Ley 20/1991.

b) A la vista de lo interesado por la parte recurrente, el 12 de mayo de 1994 la Sala dictó providencia en la que, con suspensión del término del plazo para dictar sentencia, acordó oír a las partes y al Ministerio Fiscal, por término de diez días, para que alegaran lo que estimasen oportuno sobre la pertinencia de promover cuestión de inconstitucionalidad respecto de la Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del régimen económico fiscal de Canarias. Cumplimentando dicho trámite, la parte recurrente fue la única que interesó el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, pues ni el Letrado del Gobierno canario ni el Ministerio Fiscal, entendieron procedente su planteamiento.

28. En su Auto de planteamiento de la cuestión, el órgano judicial proponente reitera los mismos argumentos expuestos en el Auto de la misma fecha para el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad que lleva el número 634/94, seguida en el recurso contencioso-administrativo núm. 1247/92, aunque añade con relación al art. 90 de la Ley 20/1991 —que atribuye la gestión, liquidación, recaudación e inspección del arbitrio sobre la producción y la importación, así como la revisión de los actos dictados en aplicación del mismo

a la Comunidad Autónoma de Canarias— su posible contradicción con los arts. 9.3 de la Constitución, 61 EACan, y 19 y 20 LOFCA, al resultar de aplicación el art. 28.2 LOTC, conforme al cual puede ser declarada inconstitucional por infracción del art. 81 CE aquella ley no aprobada con el carácter de orgánica que hubiera regulado materias reservadas a Ley Orgánica o implicase modificación o derogación de una Ley aprobada con tal carácter. Y, en el presente caso, el art. 90 de la Ley 20/1991 puede infringir el art. 150.2 CE, y con ello el propio art. 81 CE, al invadir una materia reservada a la Ley Orgánica, pues constituye una especie de norma de delegación, efectuada por una Ley ordinaria, en favor de la Comunidad Autónoma de Canarias de una competencia de titularidad estatal, como lo es la relativa a la resolución de reclamaciones económico-administrativas contra actos de aplicación de un impuesto estatal, cuando la normativa del bloque de la constitucionalidad referente a tal materia, y muy especialmente el art. 21 LOFCA, atribuye tal competencia a los órganos económico-administrativos estatales, siendo a tal efecto indiferente el que se trate de un impuesto cedido o no cedido, con tal de que sea de titularidad estatal. Además, el citado art. 90 de la Ley 20/1991 puede vulnerar también el principio de seguridad jurídica previsto en el art. 9.3 CE, de conformidad con la STC 46/1990, de 15 de marzo, según la cual «la exigencia del 9.3 relativa al principio de seguridad jurídica implica que el legislador debe perseguir la claridad y no la confusión normativa, debe procurar que acerca de la materia sobre la que se legisle sepan los operadores jurídicos y los ciudadanos a qué atenerse, y debe huir de provocar situaciones objetivamente confusas», ya que «hay que promover y buscar la certeza respecto a qué es Derecho y no ... provocar juegos y relaciones entre normas como consecuencia de las cuales se introducen perplejidades difícilmente salvables respecto a la previsibilidad de cuál sea el Derecho aplicable, cuáles las consecuencias derivadas de las normas vigentes incluso cuáles sean éstas».

29. La Sección Segunda de este Tribunal, por providencia de 11 de enero de 1995, acordó admitir a trámite la cuestión, dando traslado de las actuaciones recibidas, conforme establece el art. 37.2 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, al Gobierno, por conducto del Ministerio de Justicia, y al Fiscal General del Estado, para que, en el improrrogable plazo de quince días, pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimasen convenientes. Todo ello con publicación en el «Boletín Oficial de Estado» de la incoación de la cuestión (lo que se cumplimentó en el BOE núm. 15, de 18 de enero).

30. Por escrito fechado el día 31 de enero de 1995 y registrado en este Tribunal el día 2 de febrero siguiente el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó que 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. Posteriormente, por escrito también fechado el día 31 de enero de 1995 y registrado en este Tribunal el día 6 de febrero siguiente, se recibió una comunicación del Presidente del Senado en el sentido de que se tuviera a dicha Cámara por personada en el procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

31. El Fiscal General del Estado evacuó el trámite conferido mediante escrito registrado el día 30 de enero

de 1995, en el que suplicaba se acumulase la presente cuestión a las que llevan los núms. 634/94 y 1550/94, dada la identidad de objeto existente entre ellas que justifica, de conformidad con lo establecido en el art. 83 LOTC, la unidad de tramitación y decisión. Igualmente, suplicó se tuviesen por reproducidos los dictámenes emitidos en las cuestiones de inconstitucionalidad núms. 634/94 y 1550/94.

32. El Abogado del Estado presentó un escrito el día 1 de febrero de 1995 en el que suplicaba se le tuviese por personado en la representación que ostenta, y por solicitada la acumulación de la presente cuestión de inconstitucionalidad con la que lleva el núm. 634/94 (y acumuladas), planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, respecto de la Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del régimen económico fiscal de Canarias, al concurrir en ellas los requisitos del art. 83 LOTC. Además, sintetizaba las mismas alegaciones que había efectuado con ocasión del trámite conferido por el Auto de 3 de mayo de 1994 en la cuestión núm. 634/94 y acumuladas.

33. El mismo día 21 de diciembre de 1994 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal otro escrito de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, con sede en Las Palmas de Gran Canaria, al que se acompañaba, junto con el testimonio del correspondiente procedimiento, el Auto de la referida Sala del 22 de octubre anterior, en el que se acordaba plantear una cuestión de inconstitucionalidad con relación a los arts. 2, siguientes y concordantes, así como 69, siguientes y concordantes, de la Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del régimen económico fiscal de Canarias, por posible vulneración de la disposición adicional tercera de la Constitución, en relación con el art. 45.1 EACan y con la disposición adicional cuarta LOFCA. Igualmente, se formula cuestión de inconstitucionalidad contra el art. 90 de la Ley 20/1991, por su posible contradicción con los arts. 9.3 CE, 61 EACan, y 19 y 20 LOFCA.

Los antecedentes de hecho del planteamiento de la presente cuestión son, en síntesis, los siguientes:

a) La Confederación Provincial de Empresarios de Santa Cruz de Tenerife interpuso ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias recurso contencioso-administrativo (núm. 182/93) contra el Decreto del Gobierno de Canarias 182/1992, de 15 de diciembre (BOCA núm. 174, de 18 de diciembre), por el que se aprueban las normas de gestión, liquidación, recaudación e inspección del impuesto general indirecto canario y la revisión de los actos dictados en aplicación del mismo; contra el Decreto del Gobierno de Canarias 183/1992, de 15 de diciembre (BOCA núm. 174, de 18 de diciembre), por el que se regulan el contenido, la forma y los plazos de presentación de las declaraciones censales relativas al comienzo, modificación o cese que han de presentar los empresarios o profesionales sujetos pasivos del impuesto general indirecto canario, del impuesto especial de la Comunidad Autónoma de Canarias sobre combustibles derivados del petróleo y la tasa fiscal que grava los juegos de suerte, envite o azar, devengada por la autorización de explotación de máquinas o aparatos automáticos; y contra la Orden de la Consejería de Economía y Hacienda del Gobierno de Canarias de 30 de noviembre de 1992 (BOCA núm. 170, de 11 de diciembre), por la que se aprueba el modelo 400 de declaración censal de comien-

zo, modificación o cese que han de presentar las personas o entidades que realicen o vayan a realizar actividades empresariales o profesionales, suplicando se declarase su nulidad, previo planteamiento, en su caso, de una cuestión de inconstitucionalidad contra la Ley 20/1991.

b) A la vista de lo interesado por la parte recurrente, el 12 de mayo de 1994 la Sala dictó providencia en la que, con suspensión del término del plazo para dictar sentencia, acordó oír a las partes y al Ministerio Fiscal, por término de diez días, para que alegasen lo que estimaran oportuno sobre la pertinencia de promover cuestión de inconstitucionalidad respecto de la Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del régimen económico fiscal de Canarias. Cumplimentando dicho trámite, la parte recurrente fue la única que interesó el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, pues ni el Letrado del Gobierno canario, ni el Abogado del Estado, ni, finalmente, el Ministerio Fiscal, entendieron procedente su planteamiento.

34. En su Auto de planteamiento de la cuestión el órgano judicial proponente reitera los mismos argumentos expuestos en el Auto de la misma fecha para el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad que lleva el número 4089/94, seguida en el recurso contencioso-administrativo núm. 133/93.

35. La Sección Tercera de este Tribunal, por providencia de 11 de enero de 1995, acordó admitir a trámite la cuestión, dando traslado de las actuaciones recibidas, conforme establece el art. 37.2 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, al Gobierno, por conducto del Ministerio de Justicia, y al Fiscal General del Estado, para que, en el improrrogable plazo de quince días, pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimasen convenientes. Todo ello con publicación en el «Boletín Oficial de Estado» de la incoación de la cuestión (lo que se cumplimentó en el BOE núm. 16, de 19 de enero).

36. Por escrito fechado el día 31 de enero de 1995 y registrado en este Tribunal el día 2 de febrero siguiente el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó que 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. Posteriormente, por escrito también fechado el día 31 de enero de 1995 y registrado en este Tribunal el día 6 de febrero siguiente, se recibió una comunicación del Presidente del Senado en el sentido de que se tuviera a dicha Cámara por personada en el procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

37. El Fiscal General del Estado evacuó el trámite conferido mediante escrito registrado el día 30 de enero de 1995, en el que suplicaba se acumulase la presente cuestión a las que llevan los núms. 634/94 y 1550/94, dada la identidad de objeto existente entre ellas que justifica, de conformidad con lo establecido en el art. 83 LOTC, la unidad de tramitación y decisión. Igualmente, suplicó se tuviesen por reproducidos los dictámenes emitidos en las cuestiones de inconstitucionalidad núms. 634/94 y 1550/94.

38. El Abogado del Estado presentó un escrito el día 1 de febrero de 1995 en el que suplicaba se le tuviese por personado en la representación que ostenta y por solicitada la acumulación de la presente cuestión

de inconstitucionalidad con la que lleva el núm. 634/94 (y acumuladas), planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, respecto de la Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del régimen económico fiscal de Canarias, al concurrir en ellas los requisitos del art. 83 LOTC. Además, sintetizaba las mismas alegaciones que había efectuado con ocasión del trámite conferido por el Auto de 3 de mayo de 1994 en la cuestión núm. 634/94 y acumuladas.

39. Mediante Auto de 7 de febrero de 1995 el Pleno de este Tribunal acordó acumular las cuestiones de inconstitucionalidad registradas con los núms. 4089/94 y 4090/94 a las registradas con los núms. 634/94, 635/94, 636/94 y 637/94, habida cuenta de la clara conexión objetiva existente entre todas ellas, que justifica, de conformidad con lo dispuesto en el art. 83 LOTC, una tramitación y decisión unitarias.

40. Por providencia de 25 de marzo de 2003, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 27 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. En las presentes cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas plantea la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, con sede en Las Palmas de Gran Canaria, la posible inconstitucionalidad de la práctica totalidad de la Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del régimen económico fiscal de Canarias. En particular, suscita, en primer lugar, la inconstitucionalidad de los arts. 2 y siguientes, y concordantes, de la Ley 20/1991, reguladores del impuesto general indirecto canario, por vulneración de la disposición adicional tercera de la Constitución española, en relación con el art. 45.1 del Estatuto de Autonomía de Canarias (en lo sucesivo, EACan) y la disposición adicional cuarta de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), que vendrían a garantizar, como una de las características esenciales del régimen económico fiscal de Canarias, la franquicia al consumo. Concretamente, para el órgano judicial, en la medida en que el impuesto general indirecto canario grava la totalidad del proceso productivo, podría entrar en contradicción con la franquicia al consumo garantizada por los preceptos del bloque de la constitucionalidad citados, franquicia de la que derivaría, no la mera exigencia de un diferencial fiscal, sino la estricta prohibición de impuestos estatales sobre el consumo. En segundo lugar, postula el órgano judicial la inconstitucionalidad de los arts. 69 y siguientes, y concordantes, de la Ley 20/1991, reguladores del arbitrio sobre la producción e importación en las Islas Canarias, pues al gravar la producción e importación de bienes en Canarias, no sólo podrían incidir también sobre la citada franquicia al consumo, sino que, además, establecerían un supuesto de doble imposición contrario al principio de igualdad. Finalmente plantea también la Sala proponente de las cuestiones la inconstitucionalidad del art. 90 de la Ley 20/1991, que atribuye a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia de la revisión de los actos dictados en aplicación del arbitrio sobre la producción y la importación, esta vez por vulneración de los arts. 81 y 150.2 CE, 61 EACan, y 19 y 20 LOFCA, al haberse efectuado la delegación de una competencia de titularidad estatal (la resolución de las reclamaciones económico-administrativas contra los actos de aplicación de un impuesto estatal) mediante una ley ordinaria, inva-

diendo así una materia reservada a la ley orgánica. Además, a su juicio, esta cesión competencial sería igualmente lesiva del principio de seguridad jurídica previsto en el art. 9.3 CE, que exige que el legislador persiga la claridad y no la confusión normativa, debiendo procurar que acerca de la materia sobre la que se legisla sepan los operadores jurídicos y los ciudadanos a qué atenerse.

El Fiscal General del Estado, aun cuando admite que del art. 45.1 EACan se desprende que el «sistema de franquicias» es una característica esencial del régimen económico y fiscal, se opone a las anteriores consideraciones. En lo que se refiere al impuesto general indirecto canario, entiende que es respetuoso con ese sistema, al prever una diferencia de trato respecto del impuesto sobre el valor añadido, que se concreta, de un lado, en la existencia de unos tipos de gravamen inferiores respecto de los vigentes en el resto del territorio nacional y, de otro, en la ampliación de las exclusiones (entre las que se incluyen las ventas al por menor). Respecto del arbitrio sobre la producción y la importación, el Fiscal General del Estado opone, en primer lugar, un vicio de inadmisión respecto de la cuestión núm. 634/94, al considerar que adolece de uno de los requisitos legales, en concreto de la justificación de en qué medida la decisión a adoptar en el proceso contencioso-administrativo depende de la validez de la norma cuestionada, pues la Orden de la Consejería de Economía y Hacienda del Gobierno de Canarias de 30 de noviembre de 1992 impugnada se refiere exclusivamente al impuesto general indirecto canario y no afecta en nada al arbitrio sobre la producción y la importación. No obstante, y para el supuesto de que no prosperara el citado óbice procesal, mantiene que el arbitrio sobre la producción y la importación no afecta a aquel sistema de franquicias, pues, aun cuando pueda incidir sobre el consumo, lo hace desde una perspectiva económica, que no jurídica.

Por su parte, el Abogado del Estado suplica la desestimación de las cuestiones planteadas. A este respecto, plantea en primer lugar la representación pública estatal la falta en todas las cuestiones de las condiciones procesales necesarias, pues en los Autos de planteamiento no se concretan suficientemente los preceptos cuestionados y los preceptos del bloque de la constitucionalidad infringidos. En relación con el fondo considera que los preceptos de la Ley 20/1991 tachados de inconstitucionales no vulneran la franquicia al consumo a que se refiere el art. 45.1 EACan, porque, ni la franquicia sobre el consumo existente en Canarias tuvo nunca carácter absoluto (habiendo existido en Canarias un régimen generalizado de arbitrios que producía unos resultados fiscales muy similares a los que resultaban de la imposición indirecta), ni puede hablarse en modo alguno de una franquicia de carácter absoluto en las ventas al por menor.

2. Antes de abordar el examen de la constitucionalidad de los preceptos legales cuestionados es necesario dar respuesta a los óbices de procedibilidad formulados por las partes. Como hemos señalado, por una parte, suplica el Fiscal General del Estado la inadmisión de la cuestión núm. 634/94, aunque sólo en lo relativo a los preceptos cuestionados referentes al arbitrio sobre la producción y la importación, por no superar el juicio de relevancia previsto en el art. 35 LOTC, en tanto que la Orden de la Consejería de Economía y Hacienda del Gobierno de Canarias de 30 de noviembre de 1992 impugnada en el proceso *a quo* no afecta en nada al citado tributo, al referirse exclusivamente al impuesto general indirecto canario. Por otra parte, el Abogado del Estado considera que no concurren en ninguna de las

cuestiones planteadas las condiciones procesales necesarias para su admisión, pues, a su juicio, no se concretan suficientemente en los Autos de planteamiento, ni los preceptos cuestionados, ni los preceptos del bloque de la constitucionalidad que se consideran infringidos.

Debemos comenzar rechazando la objeción de procedibilidad opuesta por el Abogado del Estado con relación a la totalidad de las cuestiones de inconstitucionalidad que integran el presente proceso constitucional. En primer lugar, porque de la mera lectura de los Autos de planteamiento se deduce claramente que el órgano judicial identifica suficientemente los preceptos de cuya constitucionalidad duda; en particular, suscita las dudas de inconstitucionalidad respecto de todos los preceptos de la Ley 20/1991 que regulan el impuesto general indirecto canario (arts. 2 a 68) y el arbitrio sobre la producción y la importación (arts. 69 a 92), en la medida en que considera que la propia existencia de dichos tributos, tal y como se configuran en la mencionada Ley, es contraria a la franquicia al consumo que, a su juicio, constituye una de las características básicas y constitucionalmente garantizadas del régimen económico y fiscal. Y, en segundo lugar, porque, frente a lo que mantiene la representación pública estatal, el órgano judicial fija con precisión los preceptos del bloque de la constitucionalidad que se consideran infringidos: de un lado, la disposición adicional tercera CE, en relación con el art. 45.1 EACan y la disposición adicional cuarta LOFCA; y, de otro, los arts. 9.3, 81 y 150.2 CE, en relación con el art. 61 EACan, y los arts. 19 y 20 LOFCA.

Diferente debe ser, sin embargo, la conclusión que debemos alcanzar sobre el defecto procesal planteado por el Fiscal General del Estado en la cuestión núm. 634/94, con relación únicamente a los preceptos referentes al arbitrio sobre la producción y la importación. A este respecto, debemos comenzar recordando que corresponde a este Tribunal revisar la adecuación y consistencia del llamado juicio de relevancia que exige el art. 35.2 LOTC, toda vez que afecta a un presupuesto de admisión que reviste la condición de cuestión de orden público procesal (SSTC 17/1981, de 1 de junio, FJ 1; 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 5; 46/1992, de 2 de abril, FJ 1; 174/1998, de 23 de julio, FJ 1; y 130/1999, de 1 de julio, FJ 2), pudiendo dicho examen efectuarse, no sólo en el trámite de admisión previsto por el art. 37.1 LOTC, sino también en la Sentencia que ponga fin a la cuestión (SSTC 17/1981, de 1 de junio, FJ 1; 87/1991, FJ 1; 15/1994, FJ 2; 163/1995, de 8 de noviembre, FJ 2; 174/1998, de 23 de julio, FJ 1; 130/1999, de 1 de julio, FJ 2; 109/2001, de 26 de abril, FJ 3; y 37/2002, de 14 de febrero). Y también hemos declarado con relación a esta exigencia que, en principio, es a los Jueces y Tribunales a quienes corresponde comprobar y exteriorizar la existencia del llamado juicio de relevancia, de manera que el Tribunal Constitucional no puede invadir ámbitos que, primera y principalmente, corresponden a aquéllos, adentrándose a sustituir o rectificar el criterio de los órganos judiciales proponentes, salvo en los supuestos en los que «de manera notoria, sin necesidad de examinar el fondo debatido y en aplicación de principios jurídicos básicos se desprenda que no existe nexo causal entre la validez de los preceptos legales cuestionados y la decisión a adoptar en el proceso *a quo*» (STC 67/2002, de 21 de marzo, FJ 2; en el mismo sentido, STC 37/2002, de 14 de febrero, FJ 2).

Pues bien, para determinar si el precepto o preceptos cuestionados constituyen la norma «de cuya validez depende el fallo», es necesario concretar cuál era la cuestión debatida en el proceso en el que la cuestión de inconstitucionalidad tienen su origen (STC 174/1998, de 23 de julio, FJ 2). Y sobre este particular es preciso

señalar que el objeto del proceso contencioso-administrativo que ha dado lugar a la cuestión núm. 634/94, respecto de la cual manifiesta el óbice el Fiscal General del Estado, se circunscribe a la Orden de la Consejería de Economía y Hacienda del Gobierno de Canarias de 30 de noviembre de 1992, por la que se aprueba el modelo 400 de declaración censal de comienzo, modificación o cese que han de presentar las personas o entidades que realicen o vayan a realizar actividades empresariales o profesionales, disposición que se dicta al amparo del art. 59 de la Ley 20/1991, que establece las obligaciones de los sujetos pasivos exclusivamente a efectos del impuesto general indirecto canario. El citado precepto se encuentra ubicado, además, dentro del Libro I de la Ley 20/1991, relativo al impuesto general indirecto canario (por su parte, el Libro II se dedica al arbitrio sobre la producción y la importación) y recoge las obligaciones de los sujetos pasivos de ese impuesto, entre las que se encuentran, como textualmente dispone la Orden impugnada «las declaraciones relativas al comienzo, modificación y cese de las actividades que determinen su sujeción al impuesto». De lo que acabamos de señalar se deduce inequívocamente que la Orden de la Consejería de Economía y Hacienda del Gobierno canario cuestionada en el proceso contencioso-administrativo *a quo* hace referencia única y exclusivamente al impuesto general indirecto canario. Pero, además, basta la mera lectura del escrito de formalización de la demanda contencioso-administrativa presentada por la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Las Palmas para comprobar que la pretensión de la actora se limitó también a la declaración de nulidad de la citada Orden con fundamento en la inconstitucionalidad del impuesto general indirecto canario, configurando éste y nada más que éste el objeto del proceso contencioso-administrativo.

Ahora bien, pese a que, como acaba de señalarse, la norma impugnada en el proceso *a quo* se refiere sólo al impuesto general indirecto canario y la parte actora fundamentó su demanda exclusivamente en la inconstitucionalidad del citado impuesto, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias extiende el objeto de la cuestión de inconstitucionalidad núm. 634/94 a la regulación del arbitrio sobre la producción y la importación, impuesto éste que no se ve afectado por las obligaciones contenidas en el art. 59 de la Ley 20/1991 ni por las previsiones recogidas en la Orden de la Consejería de Economía y Hacienda del Gobierno canario de 30 de noviembre de 1992. No es posible apreciar, entonces, conexión alguna entre la regulación que del arbitrio sobre la producción y la importación hace la Ley 20/1991 (arts. 69 y ss.) y la disposición impugnada (Orden de la Consejería de Economía y Hacienda del Gobierno canario de 30 de noviembre de 1992), que se limita a regular determinados aspectos de la gestión de la impuesto general indirecto canario, lo que impide apreciar la relevancia de las normas legales reguladoras de aquel tributo para la resolución del proceso contencioso-administrativo del que dimana la cuestión citada, resultando de todo punto evidente, sin necesidad de examinar el fondo debatido, que «la norma legal cuestionada no es, en modo alguno, aplicable al caso» (SSTC 76/1990, de 26 de abril, FJ 1; 337/1994, de 23 de diciembre, FJ 4; y 37/2002, de 14 de enero, FJ 2). Ello conduce, conforme al art. 35.2 LOTC en relación con el art. 163 CE, a declarar inadmisibles tal cuestión núm. 634/94 en lo que a las dudas sobre la regulación del arbitrio sobre la producción y la importación se refiere.

3. Aunque el Fiscal General del Estado no lo pone expresamente de manifiesto, la misma incoherencia

entre los preceptos legales cuestionados y el objeto del proceso contencioso-administrativo *a quo* se aprecia en el resto de las cuestiones de inconstitucionalidad suscitadas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias (las núms. 635/94, 636/94, 637/94, 4089/94 y 4090/94), particularmente en lo que respecta a los arts. 69 y ss., y concordantes de la Ley 20/1991, reguladores del arbitrio sobre la producción y la importación, y el art. 90 de la misma Ley, que atribuye a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia para la revisión de los actos dictados en aplicación del citado arbitrio. En efecto, en primer lugar, el órgano judicial plantea la presunta contradicción de diversos preceptos de la Ley 20/1991 reguladores del arbitrio sobre la producción y la importación con la disposición adicional tercera de la Constitución, el art. 45.1 EACan y la disposición adicional cuarta LOFCA, pese a que en los procesos contencioso-administrativos de los que derivan las citadas cuestiones únicamente se impugnaron disposiciones de carácter general reguladoras de diversos aspectos del impuesto general indirecto canario, y la parte recurrente en cada uno de ellos se limitó a plantear y fundamentar la presunta inconstitucionalidad del citado impuesto. Así, el objeto del recurso contencioso-administrativo que dio lugar al planteamiento de la cuestión núm. 635/94 era el Decreto del Gobierno de Canarias 182/1992, de 15 de diciembre, por el que se aprueban las normas de gestión, liquidación, recaudación e inspección del impuesto general indirecto canario y la revisión de los actos dictados en aplicación del mismo, norma que no desarrolla o afecta en modo alguno los preceptos de la Ley 20/1991 relativos al arbitrio sobre la producción y la importación. Lo mismo puede decirse de la disposición de carácter general impugnada en el proceso del que derivó la cuestión de inconstitucionalidad núm. 636/94: el Decreto del Gobierno de Canarias 183/1992, de 15 de diciembre, «por el que se aprueba el contenido, la forma y los plazos de presentación de las declaraciones censales relativas al comienzo, modificación o cese que han de presentar los empresarios o profesionales sujetos pasivos del impuesto general indirecto canario, del impuesto especial de la Comunidad Autónoma de Canarias sobre combustibles derivados del petróleo y la tasa fiscal que grava los juegos de suerte, envite o azar, devengada por la autorización de explotación de máquinas o aparatos automáticos». Y, finalmente, por las razones expuestas, la misma inherencia entre los preceptos cuestionados y el objeto del proceso *a quo* es constatable en las cuestiones de inconstitucionalidad núms. 637/94, 4089/94 y 4090/94, en las cuales se impugnan, no sólo los citados Decretos 182/1992 y 183/1992, sino también la Orden de la Consejería de Economía y Hacienda del Gobierno de Canarias de 30 de noviembre de 1992 analizada en el fundamento jurídico anterior.

De este modo, no siendo posible apreciar la relevancia de las normas legales reguladoras del arbitrio sobre la producción y la importación para la resolución de los procesos contencioso-administrativos de los que dimanaban las presentes cuestiones de inconstitucionalidad, en virtud del art. 35.2 LOTC en relación con el art. 163 CE, no cabe sino declararlas inadmisibles (núms. 634/94, 635/94, 636/94, 637/94, 4089/94 y 4090/94) en lo que se refiere a las dudas suscitadas con relación a la regulación del arbitrio sobre la producción y la importación.

Y la misma conclusión debe alcanzarse en relación con el art. 90 de la Ley 20/1991, cuya inconstitucionalidad se plantea en las cuestiones de inconstitucionalidad núms. 4089/94 y 4090/94, por su contradicción con los arts. 9.3, 81 y 150.2 CE, en relación con

los arts. 61 EACan y los arts. 20 y 21 LOFCA. El citado precepto legal se encuentra ubicado dentro del Libro II de la Ley 20/1991, que, como dijimos anteriormente, se dedica exclusivamente a la regulación del arbitrio sobre la producción y la importación, estableciendo que «la gestión, liquidación, recaudación e inspección del Arbitrio, así como la revisión de los actos dictados en aplicación del mismo corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias». Pues bien, dado que la cesión competencial combatida se enmarca dentro de la regulación del arbitrio sobre la producción y la importación, no cabe sino declarar también inadmisibles las citadas cuestiones núms. 4089/94 y 4090/94 en lo que a dicho precepto legal toca, por no existir el imprescindible nexo causal entre la validez del mismo y la decisión a adoptar en el proceso contencioso-administrativo *a quo*.

4. Una vez delimitado el objeto del presente proceso constitucional procede entrar en el análisis de los únicos preceptos legales de cuya validez depende el fallo a adoptar en los procesos contencioso-administrativos que han dado lugar al presente proceso constitucional: los arts. 2 y ss., y concordantes de la Ley 20/1991, en tanto que regulan el impuesto general indirecto canario. Como ya hemos señalado, según el órgano judicial, el impuesto general indirecto canario, en la medida en que grava la totalidad del proceso productivo, podría entrar en contradicción con la franquicia al consumo que, a su juicio, garantiza la disposición adicional tercera de la Constitución en relación con el art. 45.1 del Estatuto de Autonomía de Canarias, aprobado por la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, hoy art. 46.1 tras la modificación operada por la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre. Sustancialmente, entiende el órgano judicial planteante que la disposición adicional tercera del texto constitucional establece la garantía institucional de un régimen económico y fiscal especial en las Islas Canarias; que esta garantía tiene un núcleo indisponible para el legislador estatal; que ese núcleo material indisponible para el legislador estatal se concreta en la previsión estatutaria del art. 46 EACan; y, finalmente, que el impuesto general indirecto canario vulnera la franquicia sobre el consumo a que alude dicho precepto estatutario al constituir un impuesto estatal indirecto que grava el consumo en fase minorista, dado que el reconocimiento de dicha franquicia implica, no la exigencia de un diferencial fiscal, sino la prohibición de impuestos estatales sobre el consumo.

Planteadas en estos términos la controversia, es evidente que la cuestión objeto del presente proceso constitucional guarda estrecha similitud con la que constituyó el objeto de los recursos de inconstitucionalidad núms. 893/93, 921/93 y 943-2000, y los conflictos positivos de competencia núms. 894/93, 3985/95 y 2170/97, acumulados, con relación a la normativa reguladora del impuesto especial sobre determinados medios de transporte (Ley 38/1992, de 28 de diciembre), que han dado lugar a la reciente STC 16/2003, de 30 enero, a cuya fundamentación jurídica habremos de remitirnos necesariamente. Así, en primer lugar, como señalamos en la citada STC 16/2003, frente a lo que mantiene el órgano judicial, no resulta fácil extraer de la disposición adicional tercera de la Constitución la garantía de un contenido inalterable del régimen económico y fiscal. En efecto, por un lado, debe destacarse que «frente a otros supuestos en los que la Constitución (disposición adicional primera) expresamente “ampara y respeta” derechos históricos y se refiere a la “actualización” de los mismos (SSTC 76/1988, de 26 de abril; y 159/1993, de 6 de mayo), aquélla se limita a requerir un informe previo de la Comunidad Autónoma para la “modificación” del régimen económico y fiscal del archipiélago

canario». Y, por otro, que, «tampoco es posible deducir la existencia de un límite material rígido para el legislador estatal de la mera literalidad del apartado 1 del art. 46 EACan: el sentido instrumental del régimen económico y fiscal, en cuanto medio para la realización efectiva del principio de solidaridad con “el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo, entre las diversas partes del territorio español”, determina que su resultado final haya de estar en función no sólo de las circunstancias del hecho insular, sino también de las del resto de España, lo que implica un carácter profundamente evolutivo» (FJ 7).

Más concretamente, hemos señalado sobre este particular en la citada STC 16/2003 que «la invocada franquicia fiscal sobre el consumo, en cuanto determinante de la exclusión de la imposición estatal indirecta, no tiene un carácter absoluto —recuérdese cómo en Canarias se aplicaron la contribución de usos y consumos de 1940 y el impuesto sobre el gasto de 1957—, pues las franquicias recogidas en el art. 46.1 EACan operan, tal como ya se ha dicho, con la virtualidad propia de las “directrices” (STC 35/1984, de 13 de marzo, FJ 2), es decir, como rasgos básicos del sistema. No podía ser de otra manera, si se tiene en cuenta la tan subrayada configuración equilibradora del régimen económico y fiscal. Y así resulta del propio Estatuto de Autonomía que, después de haber establecido en su art. 46.1 las bases del régimen económico y fiscal —concretamente las «franquicias fiscales sobre el consumo», en plural, y no una pretendida franquicia fiscal, en singular, es decir, global sobre el consumo—, con la evolución del texto de su disposición adicional segunda viene poner de relieve la viabilidad de la aplicación en Canarias de impuestos estatales sobre consumos específicos en su fase minorista» (FJ 7), que es, justamente, el caso del impuesto general indirecto canario.

Pero, de todos modos, como también hemos apuntado en la STC 16/2003, «aunque se entendiera que el régimen económico y fiscal de Canarias está cubierto por una garantía institucional, no cabría estimarla vulnerada. En efecto, conforme a reiterada doctrina de este Tribunal ésta “no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado de una vez por todas, sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar” [por todas, STC 32/1981, de 28 de julio, FJ 3, y también las SSTC 26/1987, de 27 de febrero, FJ 4 a); 76/1988, de 26 de abril, FJ 4; 109/1998, de 21 de mayo, FJ 2; y 159/2001, de 5 de julio, FJ 4]. En efecto, como ha afirmado este Tribunal en reiteradas ocasiones, “la garantía es desconocida cuando la institución es limitada, de tal modo que se la priva prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre. Tales son los límites para su determinación por las normas que la regulan y por la aplicación que se haga de éstas. En definitiva, la única interdicción claramente discernible es la ruptura clara y neta con esa imagen comúnmente aceptada de la institución que, en cuanto formación jurídica, viene determinada en buena parte por las normas que en cada momento la regulan y de la aplicación que de las mismas se hace” (STC 32/1981, de 28 de julio, FJ 3; en el mismo sentido, SSTC 38/1983, de 16 de mayo, FJ 6; 40/1988, de 19 de febrero, FJ 39; 76/1988, de 26 de abril, FJ 4; 159/1993, de 6 de mayo, FJ 6; 109/1998, de 21 de mayo, FJ 2; y 159/2001, de 5 de julio, FJ 4)» (FJ 8).

Pues bien, una análisis histórico del régimen económico y fiscal permite afirmar que éste se ha caracterizado por un conjunto de medidas heterogéneas, de naturaleza económica y fiscal, de carácter evolutivo (STC 16/2003, FJ 5), que han ido adaptándose a las necesidades de

cada momento, con el claro objetivo de impulsar el desarrollo económico y social del archipiélago. Pese a esta permanente evolución, cabe identificar, sin embargo, algunos rasgos relacionados con la imposición indirecta que se han venido manifestando de forma constante. En primer lugar, la concurrencia en el ámbito territorial canario de impuestos indirectos tanto de ámbito estatal como insular cuya materia imponible ha sido el consumo y, en particular, el comercio minorista. En segundo lugar, la exclusión de determinados productos del ámbito de esa imposición indirecta. Y, en tercer lugar, la atribución de la gestión y el rendimiento de determinados impuestos y arbitrios a los Cabildos. Ahora bien, como han puesto de manifiesto las exposiciones de motivos de las Leyes 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del régimen económico fiscal de Canarias, y 19/1994, de 6 de julio, de modificación del régimen económico y fiscal de Canarias, la característica fundamental de este régimen ha sido la de mantener «una presión fiscal indirecta, diferenciada y menor que en el resto del Estado» (Ley 20/1991), y hoy también de la Unión Europea (Ley 19/1994), mediante una estructura impositiva con tributos equivalentes o similares a los existentes en el resto del territorio nacional.

5. Dicho lo que antecede, del mismo modo que dijimos en la STC 16/2003 que resultaba evidente que el impuesto especial sobre determinados medios de transporte por sí solo no había producido una modificación significativa en el contenido del régimen económico y fiscal, la misma afirmación es ahora perfectamente trasladable al impuesto general indirecto canario. A este respecto, conviene recordar que, al amparo del art. 25.4 del Acta relativa a las condiciones de adhesión del Reino de España y de la República Portuguesa a la Comunidad Económica Europea de 12 de junio de 1985, 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 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, para lo cual se empezó con «la introducción progresiva de una fiscalidad indirecta moderna, instrumento de desarrollo económico y social y de financiación de los presupuestos locales» (Reglamento CEE 1911/91).

Esa nueva fiscalidad fue establecida 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». A tal fin se implantó, de un lado, un arbitrio sobre la producción y la importación, con entrada en vigor el día 1 de julio de 1991, que subsumía la tarifa general del arbitrio insular a la entrada de mercancías (y dejaba vigente la tarifa especial del arbitrio insular a la entrada de mercancías en los términos previstos en el art. 6

del Protocolo 2 del Acta relativa a las condiciones de adhesión del Reino de España y de la República Portuguesa a la Comunidad Económica Europea de 12 de junio de 1985), y que, tras la aprobación de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, fue sustituido por el arbitrio sobre importaciones y entregas de mercancías en canarias; y se creó, de otro lado, el impuesto general indirecto canario, cuya entrada en vigor se produjo el día 1 de enero de 1993, con el fin de unificar la imposición indirecta en Canarias representada por el impuesto general sobre el tráfico de las empresas y el arbitrio insular sobre el lujo, eso sí, a unos tipos de gravamen inferiores a los propios de la imposición indirecta vigente en el resto del territorio nacional, con el fin de mantener las peculiaridades del régimen económico y fiscal. Este impuesto excluye de su ámbito de aplicación, entre otras operaciones, tanto las «entregas de bienes que efectúen los comerciantes minoristas» (apartado 27 del art. 10.1) como las «las entregas de bienes y las prestaciones de servicios realizadas por sujetos pasivos personas físicas cuyo volumen total de operaciones durante el año natural inmediatamente anterior no hubiera excedido de 3.000.000 de pesetas [18.030,36 €]» (apartado 28 del art. 10.1). Límite que actualmente se encuentra en 25.000 €, tras la modificación operada por la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social. También es necesario apuntar que, conforme a la citada Ley 20/1991, la titularidad del impuesto general indirecto canario pertenece al Estado (arts. 2), quien conserva tanto las competencias normativas como las desarrollo y aplicación. No obstante, la Comunidad asume, de un lado, la regulación reglamentaria de los aspectos relativos a la gestión, liquidación, recaudación e inspección de la nueva figura (art. 61); y de otro lado, las competencias de gestión del tributo (art. 62). Por otra parte, se atribuyen, además, por la Ley 20/1991 los rendimientos derivados del impuesto a la Comunidad Autónoma y a los Cabildos Insulares para su distribución con los Ayuntamientos de su isla (art. 64).

En consecuencia, es evidente que, pudiendo identificarse —como hemos dicho— dentro del carácter evolutivo del régimen económico y fiscal un diferencial de tributación con respecto al resto del territorio nacional —presión fiscal indirecta menor—, así como la existencia de tributos de ámbito canario atribuidos en su recaudación a la Comunidad Autónoma o a los Cabildos, nada de esto viene a quebrar el impuesto impugnado. En primer lugar, porque basta con analizar la normativa aplicable en Canarias en materia de la imposición indirecta para comprobar la existencia de ese diferencial de tributación que, incluso, garantiza el propio impuesto impugnado. Así, por ejemplo, mientras el impuesto especial sobre determinados medios de transporte se aplica a un tipo general del 13 por 100 (art. 70.1 Ley 38/1992), para Canarias se prevé un tipo del 11 por 100 (art. 70.3 Ley 38/1992); y mientras el impuesto sobre el valor añadido tenía unos tipos de gravamen del 3, 6 y 15 por 100 (arts. 90 y 91 Ley 37/1992), el impuesto general indirecto canario se aplicaba en unos tipos que oscilaban entre el 1 y el 3, el 3 y el 6, y el 8 y el 14 por 100, respectivamente (art. 27 Ley 20/1991). En segundo lugar, siguen existiendo tributos de aplicación exclusiva en el archipiélago canario, como son el arbitrio sobre la producción y la importación y el propio impuesto cuestionado. Y en tercer lugar, para concluir, subsisten asimismo tributos destinados exclusivamente a la financiación del archipiélago canario: es el caso del impuesto especial sobre medios de transporte, dado que, de conformidad con el art. 74 de la Ley 38/1992, el rendimiento derivado de este impuesto en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias corresponde a la

misma para su distribución conforme a lo establecido en el art. 64 de la Ley 20/1991; también el del arbitrio sobre la producción y la importación, cuyo rendimiento se atribuye por la disposición adicional primera de la Ley 20/1991 a los Cabildos Insulares, para su distribución entre las corporaciones locales canarias (actualmente, conforme a lo establecido en el art. 92 de la Ley 20/1991, tras la redacción dada por la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social); y, finalmente, del propio impuesto general indirecto canario, en el que el importe de la recaudación se distribuye —como se ha dicho— entre la Comunidad Autónoma de Canarias y los Cabildos Insulares, siendo la participación del Cabildo distribuida posteriormente entre éste y los Ayuntamientos de su isla (art. 64 de la Ley 20/1991).

6. En definitiva, hemos de concluir, como hicimos en la STC 16/2003, que el núcleo esencial del art. 46 EACan que el órgano judicial considera indisponible para el legislador estatal «tiene, en realidad, como antes hemos destacado, una naturaleza evolutiva, esto es, ajustada a las necesidades sociales y económicas de cada momento histórico, como lo pone de manifiesto, de un lado, la progresiva desaparición de las franquicias aduaneras desde la integración de España en la Unión Europea y, de otra parte, la inexistencia de una pretendida franquicia total sobre el consumo» (FJ 8), al menos con el sentido y extensión que el órgano judicial pretende. En efecto, como acertadamente ha señalado el Consejo Consultivo de Canarias (Dictamen 5/1986, de 28 de febrero), el régimen económico y fiscal «no es por su propia esencia algo definible *a priori*, sino sólo por referencia a un estado de opinión generalizado sobre el objeto y los fines de la indicada protección constitucional y estatutaria» traduciéndose tal opinión en «una imagen característica que por su propia naturaleza es dinámica, evolutiva». Esta es, además, la postura manifestada por el propio Gobierno canario en el trámite de alegaciones abierto al amparo del art. 35.2 LOTC en orden al planteamiento de las presentes cuestiones de inconstitucionalidad, donde afirmó con rotundidad que «pretender, tal como se hace por la parte recurrente, que la franquicia sobre el consumo ha de entenderse en sentido global, en cuanto exclusión en Canarias de todo impuesto que grave el comercio interior, resulta de todo punto improcedente» pues «dicha conclusión implicaría que no sería aplicable en Canarias, con carácter absoluto, ningún impuesto indirecto que gravara el comercio interior de bienes», tanto más cuanto «un examen del acervo histórico del régimen económico y fiscal permite deducir que el principio de franquicia sobre el comercio interior se ha aplicado en sentido relativo o limitado respecto a la imposición indirecta especial canaria». Finalmente, esta es también la posición del Fiscal General del Estado y el Abogado del Estado, para quienes el impuesto general indirecto canario no vulnera el régimen económico y fiscal al que alude la disposición adicional tercera de la Constitución por el solo hecho de tratarse parcialmente de un impuesto indirecto sobre el consumo en fase minorista, dado que, ni la citada disposición constitucional ni el art. 46 EACan impiden el establecimiento en la Comunidad Autónoma de impuestos indirectos como el impugnado.

7. Por todo lo que antecede, procede desestimar las presentes cuestiones de inconstitucionalidad.

#### FALLO

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

Ha decidido

1.º Inadmitir parcialmente la cuestión de inconstitucionalidad núm. 634/94, promovida por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, con sede en Las Palmas de Gran Canaria, contra la Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del régimen económico fiscal de Canarias, en los términos expresados en el fundamento jurídico 2.

2.º Inadmitir parcialmente las cuestiones de inconstitucionalidad núms. 635/94, 636/94, 637/94, 4089/94 y 4090/94, promovidas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, con sede en Las Palmas de Gran Canaria, contra la Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del régimen económico fiscal de Canarias, en los términos expresados en el fundamento jurídico 3.

3.º Inadmitir parcialmente las cuestiones de inconstitucionalidad núms. 4089/94 y 4090/94, promovidas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, contra la Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del régimen económico fiscal de Canarias, en los términos expresados en el fundamento jurídico 3.

4.º Desestimar las cuestiones de inconstitucionalidad núms. 634/94, 635/94, 636/94, 637/94, 4089/94 y 4090/94, promovidas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, con sede en Las Palmas de Gran Canaria, contra los arts. 2 y ss., y concordantes, de la Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del régimen económico fiscal de Canarias.

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

Dada en Madrid, a veintisiete de marzo de dos mil tres.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Tomás S. Vives Antón.—Pablo García Manzano.—Pablo Cachón Villar.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Guillermo Jiménez Sánchez.—María Emilia Casas Baamonde.—Javier Delgado Barrio.—Elisa Pérez Vera.—Eugení Gay Montalvo.—Jorge Rodríguez-Zapata Pérez.—Firmado y rubricado.

**7864** *Pleno. Sentencia 63/2003, de 27 de marzo de 2003. Cuestión de inconstitucionalidad 249/95. Planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, en relación con el art. 9 y la disposición transitoria de la Ley 18/1985, de 1 de julio, que modifica la Ley 1/1966, de 28 de enero, sobre régimen financiero de los puertos, y con el art. 26 de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de tasas y precios públicos.*

*Vulneración de la reserva de ley tributaria y sobre prestaciones patrimoniales: cuantía del canon de concesión administrativa para ocupar el domicilio público postuario. Nulidad del precepto.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, Presidente, don Tomás S. Vives Antón, don Pablo García Manzano,

don Pablo Cachón Villar, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Guillermo Jiménez Sánchez, doña María Emilia Casas Baamonde, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Eugeni Gay Montalvo y don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 249/95, promovida por la Sala de lo Contencioso-Administrativo, con sede en Las Palmas de Gran Canaria, del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, en relación con el art. 9 y la disposición transitoria de la Ley 18/1985, de 1 de julio, que modifica la Ley 1/1966, de 28 de enero, sobre régimen financiero de los puertos, y con el art. 26 de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de tasas y precios públicos. Han comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado y el Fiscal General del Estado, y ha sido Ponente el Magistrado don Javier Delgado Barrio, quien expresa el parecer de la Sala.

#### I. Antecedentes

1. El día 24 de enero de 1995 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal un escrito de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, con sede en Las Palmas de Gran Canaria, del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, al que se acompaña, junto con el testimonio del correspondiente procedimiento, el Auto de la referida Sala de 27 de diciembre de 1994, mediante el que se acuerda elevar a este Tribunal cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 9 y la disposición transitoria de la Ley 18/1985, de 1 de julio, que modifica la Ley 1/1966, de 28 de enero, sobre régimen financiero de los puertos, y con el art. 26 de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de tasas y precios públicos, por entender que dichos preceptos vulneran los arts. 31.3 y 133 CE.

a) Dicha cuestión de inconstitucionalidad trae causa del recurso contencioso-administrativo núm. 41/93 planteado por la entidad Frigoríficos Hispano Suizos, S. A., contra varias Resoluciones del Tribunal Económico-Administrativo Regional de Canarias de 30 de noviembre de 1992, desestimatorias de las reclamaciones económico-administrativas instadas contra diversas liquidaciones (que sumaban un total de 8.938.436 pesetas) en concepto del canon por concesiones administrativas, correspondientes al primer y segundo semestres de 1991, por la ocupación del dominio público en el Puerto de La Luz y de Las Palmas.

b) Una vez conclusos los autos y señalado día para la votación y fallo, la Sala, al amparo del art. 35.2 LOTC, acordó, mediante providencia de 26 de octubre de 1994, oír a las partes y al Ministerio Fiscal por plazo de diez días acerca de la procedencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad sobre el art. 9 y la disposición transitoria de la Ley 18/1985, y sobre el art. 26 de la Ley 8/1989, por supuesta contradicción con los arts. 31.3 y 133 de la Constitución. Dentro del plazo conferido, tanto el recurrente como el Ministerio Fiscal estimaron oportuno que se elevase la correspondiente cuestión, no habiendo formulado el Abogado del Estado alegación alguna al respecto.

2. En el Auto de planteamiento de la cuestión la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supe-