

Sentado lo anterior, debemos concluir que el aumento de los tipos de gravamen del impuesto especial sobre el alcohol y las bebidas derivadas operado por el Real Decreto-ley 12/1996, ni ha supuesto una modificación del régimen económico y fiscal canario que estuviera necesitada del informe previo previsto en apartado 3 del art. 46 EACan, ni le ha afectado de manera que hiciese preciso cumplimentar el trámite de audiencia establecido el apartado 4 de dicho precepto, como reclama el Gobierno de Canarias. Y es que, habiendo alterado la norma impugnada la cuantía de un tributo de carácter estatal, que grava un producto que siempre ha estado ajeno a las franquicias al consumo y aduaneras eventualmente existentes en Canarias, y cuya recaudación se ha cedido con posterioridad parcialmente a todas las Comunidades Autónomas, y habiéndose respetado en dicha subida el diferencial de tributación que existía previamente para la Comunidad Autónoma de Canarias, no puede entenderse modificado o afectado el régimen económico y fiscal del archipiélago canario y, por tanto, no resultaba en modo alguno exigible que el Estado con carácter previo a la aprobación de la norma reclamara informe o diera audiencia a dicha Comunidad.

Conclusión que no se ve alterada por el hecho de que, en relación con otros Reales Decretos-leyes —los citados por el Gobierno canario en su escrito de recurso—, sí se haya dado fiel cumplimiento al trámite previsto en el bloque de la constitucionalidad, ya que es el contenido material de la norma de que se trate, el presupuesto que determina la activación de dicho trámite. En efecto, basta con acudir a las denominaciones de las normas informadas para comprobar cómo en todas ellas se acogían disposiciones que modificaban o afectaban al régimen económico y fiscal canario, hasta el punto de que recientemente este Tribunal, en la STC 137/2003, ha declarado inconstitucional el Real Decreto-ley 12/1995 en su aplicación a Canarias porque, tratándose de una norma que claramente afectaba al régimen económico y fiscal canario, no se cumplimentó el trámite de informe o audiencia previa (como igualmente hizo la STC 35/1984, de 13 de marzo, con relación al Real Decreto-ley 1/1983, de 9 de febrero, de derogación de la exacción sobre el precio de las gasolineras en las Islas Canarias).

En efecto, la primera norma citada por el Gobierno canario, a saber, el Real Decreto-ley 14/1984, de 19 de diciembre, por el que se derogaba la exacción sobre el precio de las gasolineras en las Islas Canarias, recogía un tributo que, como dijimos en la STC 35/1984, formaba parte del régimen económico y fiscal canario y, como tal, su supresión debía estar precedida del informe previo del Parlamento canario. Lo mismo ocurrió con la segunda norma a la que hace referencia el Gobierno recurrente, el Real Decreto-ley 6/1985, de 18 de diciembre, sobre adaptación de la imposición indirecta en Canarias, Ceuta y Melilla, que regulaba aspectos relativos a la aplicación en Canarias del impuesto general sobre el tráfico de las empresas, el impuesto sobre el lujo, el impuesto sobre el alcohol y bebidas derivadas y el impuesto sobre la cerveza, que, dado que consagraba en Canarias un diferencial de tributación en la imposición indirecta, es decir, daba realidad a lo que ha venido siendo la principal característica de aquel régimen especial, estaba necesitado del previo trámite de informe o audiencia al Parlamento canario. Idéntica conclusión se alcanza con el Proyecto de Real Decreto-ley por el que se disponía el comienzo de la aplicación del impuesto general indirecto canario el día 1 de enero de 1993, con el Proyecto de Real Decreto-ley de medidas urgentes de adaptación y modificación del impuesto general indirecto Canario, del arbitrio sobre la producción y la importación en Canarias, de la tarifa especial del arbitrio insular a la entrada de mercancías y del impuesto especial sobre

determinados medios de transporte, y, en fin, con el Proyecto de Real Decreto-ley por el que se modifica la Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del régimen económico y fiscal de Canarias, todos ellos citados por el Gobierno de Canarias, que incidían sobre tributos incluidos en el régimen económico y fiscal canario y, en consecuencia, debían estar precedidos del correspondiente trámite de audiencia. Por último, lo mismo debe decirse del Real Decreto-ley 4/1994, de 8 de abril, de medidas transitorias y urgentes de carácter fiscal para la renovación del parque de vehículos de turismo, que introducía una reducción en un tributo —el impuesto especial sobre determinados medios de transporte— integrado en el régimen económico y fiscal canario. No son, pues, comparables, las normas citadas por el Gobierno autonómico recurrente con la que ahora es objeto de revisión por este Tribunal.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno de Canarias contra los apartados 1, 3 a) y 4 del art. 8 del Real Decreto-ley 12/1996, de 26 de julio, por el que se conceden créditos extraordinarios por importe de 721.169.740 miles de pesetas destinados a atender obligaciones de ejercicios anteriores y regularizar anticipos de fondos y por el que se adoptan medidas tributarias urgentes.

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

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

13900 *Pleno. Sentencia 109/2004, de 30 de junio de 2004. Recursos de inconstitucionalidad 1000/1998 y 1453/1998 (acumulados). Promovidos por el Gobierno y el Parlamento de Canarias contra varios preceptos de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, que modificaron el impuesto sobre la electricidad.*

Régimen económico y fiscal canario: STC 16/2003.

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

don Manuel Aragón Reyes y don Pablo Pérez Tremps, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En los recursos de inconstitucionalidad acumulados núms. 1000/98 y 1453/98 promovidos, respectivamente, por el Gobierno y el Parlamento de Canarias contra el apartado 2 del art. 7, los apartados 1, 2, 6 y 10 del art. 9, y el apartado 3 de la disposición transitoria decimonovena de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social. Ha intervenido el Abogado del Estado, en la representación que ostenta. Se ha personado el Senado, a través del Letrado de las Cortes Generales don Manuel Fernández-Fontecha Torres, y el Congreso, a través del también Letrado de las Cortes Generales don Fernando Sainz Moreno. Ha sido Ponente el Magistrado don Javier Delgado Barrio, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El día 7 de marzo de 1998 tuvo entrada en este Tribunal escrito de don Martín Orozco Muñoz, Director General del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias, registrado con el núm. 1000/98, interponiendo recurso de inconstitucionalidad contra el apartado 2 del art. 7 de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, que modifica el art. 3.1 de la Ley 38/1992, de 28 de diciembre, de impuestos especiales, incluyendo a Canarias en el ámbito de aplicación y exigibilidad del impuesto sobre la electricidad, por vulneración de la disposición adicional tercera de la Constitución y del art. 46.3 del Estatuto de Autonomía de Canarias, como consecuencia, de un lado, de haberse aprobado un tributo para Canarias que vulnera el principio de franquicia fiscal sobre el consumo garantizado por el bloque de la constitucionalidad y, de otro, por haberse modificado el régimen económico y fiscal canario en contra del informe desfavorable emitido por el Parlamento de Canarias.

El Gobierno canario, en el terreno jurídico-material, estructura sus alegaciones en una triple argumentación: en primer lugar, la configuración del régimen económico y fiscal de Canarias en el bloque de la constitucionalidad; en segundo lugar, la vulneración por el impuesto especial sobre la electricidad, en su aplicación a Canarias, del principio de franquicia fiscal sobre el consumo y, por ende, del régimen económico fiscal garantizado por el bloque de la constitucionalidad; y, finalmente, la no inclusión del impuesto especial sobre la electricidad entre las excepciones admitidas al principio de franquicia fiscal sobre el consumo.

Por lo que se refiere al contenido del régimen económico y fiscal del archipiélago canario, comienza el Gobierno canario señalando que éste se ha venido configurando como un sistema fiscal especial frente al régimen general operativo en el resto del territorio nacional, como consecuencia de las condiciones geográficas, sociales y económicas inherentes al ámbito insular sobre el que se proyecta. Dicha singularidad económico-fiscal ha tenido un reconocimiento expreso en nuestra Constitución, en cuya disposición adicional tercera se indica textualmente que: «la modificación del régimen económico y fiscal del Archipiélago canario requerirá informe previo de la Comunidad Autónoma o, en su caso, del órgano provisional autónomo». De este reconocimiento constitucional se deduce —a juicio del Gobierno canario— la constatación y confirmación de un régimen económico y fiscal, «en apelación a la existencia de una institución

jurídica, regulada por un sistema normativo propio», lo que implica que ha de estarse en la delimitación del significado del concepto de «régimen económico y fiscal» a su configuración por el acervo histórico y no meramente a una determinada disposición normativa conyuntural. El régimen económico y fiscal canario es una «excepción al régimen constitucional común», como se colige de su ubicación en una disposición adicional, lo que implica, además, el reconocimiento de un régimen especial permanente, en principio, por razón del territorio, régimen especial que es propio del archipiélago canario, como consecuencia de la singularidad geográfica y socioeconómica de las islas, constatada, además, en el art. 138.1 de la Constitución, régimen este con aspectos no sólo sustantivos, sino competenciales.

La constitucionalización del régimen económico y fiscal canario se ha hecho con el objeto esencial de salvar la contradicción existente entre su vigencia y determinados principios y preceptos constitucionales, como el art. 138.2, que proscribía la existencia de «privilegios económicos o sociales» entre las diferentes Comunidades Autónomas, o los arts. 139.2 y 157.2, que prohíben la adopción de medidas que «directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español». Sólo, pues, la constitucionalización del régimen económico y fiscal canario podía salvar la constitucionalidad de las normas que lo regulaban al tiempo de la entrada en vigor del texto constitucional, lo que conduce a entender que una interpretación finalista de la disposición adicional tercera de la Constitución no permite deducir la mera existencia en ella de una garantía formal para la modificabilidad del régimen económico y fiscal canario, pues tal interpretación llevaría al absurdo jurídico de que habría que entender derogada la normativa de dicho régimen especial por ser contraria a los principios constitucionales citados. En consecuencia, la finalidad del precepto constitucional no fue únicamente prever un trámite de informe previo, toda vez que dicho trámite ya se contenía en la legislación ordinaria [en concreto, en el art. 30.1 d) de la Ley 30/1972, de 22 de julio].

La constitucionalización del régimen económico y fiscal canario se refleja también en el art. 46.1 del Estatuto de Autonomía de Canarias (en adelante, EACan), al proclamar que «Canarias goza de un régimen económico-fiscal especial, propio de su acervo histórico y constitucionalmente reconocido», aunque esta declaración normativa no añade nada a la propia Constitución.

Dicho lo que antecede, procede el Gobierno canario a analizar el efecto de la constitucionalización que la disposición adicional tercera opera sobre el régimen económico y fiscal. Y desde esta perspectiva, entiende que tal disposición, siguiendo la construcción dogmática y jurisprudencial de la garantía institucional, implica la consagración de «la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar» (STC de 28 de julio de 1981). En consecuencia, el ámbito del régimen económico y fiscal canario que la Constitución asume vendrá determinado por aquellos principios o elementos estructurales básicos que lo configuran y derivan de su acervo histórico, que caracterizan e identifican a la institución, y que cabe concretarlos en los de libertad comercial, franquicia fiscal sobre el consumo y régimen especial de financiación de las haciendas canarias. Esta constitucionalización descansa, en primer lugar, en la Constitución, cuya disposición adicional tercera no se limita a señalar la mera existencia de una «diferenciación» o «especialidad», sino que nombra una institución literalmente: el «régimen económico y fiscal de Canarias». En segundo lugar, ello supone la legitimación del régimen canario como especialidad frente a determinados principios constitucionales plasmados en la Constitución

(arts. 14, 138, 139.2, 149.1.1 y 157.2). En tercer lugar, tal planteamiento viene avalado por el art. 46.1 EACan, que no sólo reconoce su existencia sino que acomete la regulación de sus elementos esenciales, derivados del mencionado «acervo histórico».

De acuerdo con la fundamentación anterior, a juicio del Gobierno de Canarias, la constitucionalización del régimen económico y fiscal canario como institución configurada en torno a unos principios sustantivos esenciales que la dotan de su imagen característica frente a la conciencia social y jurídica, implica concretar primero si el principio de franquicia fiscal sobre el consumo es uno de los componentes de esa imagen caracterizadora de la institución, para determinar después si dicho principio ha sido plasmado y delimitado en normas que conforman el bloque de la constitucionalidad y, entonces, fijar su alcance y contenido. Pues bien, conforme a la STC de 13 de marzo de 1984, el régimen económico y fiscal canario es una institución de claro contenido histórico que viene a ser el reflejo de «las peculiaridades de aquel territorio secularmente reconocidas en la legislación española» de la que «han derivado inveteradamente peculiaridades específicas allí aplicables». Dentro de dicho acervo histórico se encuentra, como elemento esencial y delimitador del régimen canario, el principio de franquicia fiscal, exterior (como exclusión del archipiélago del ámbito de aplicación de impuestos indirectos que gravan el tráfico exterior de bienes) e interior (que opera como exclusión de Canarias del ámbito de la imposición indirecta que grave el tráfico comercial de bienes). En este sentido, el régimen económico y fiscal canario se ha configurado desde su perspectiva histórica como un régimen especial en la imposición indirecta, constitutivo de un auténtico sistema fiscal especial, integrado por impuestos indirectos de ámbito únicamente canario con exclusión de la imposición indirecta estatal que grava el tráfico comercial de bienes.

Este régimen data de la época de la conquista del archipiélago por la Corona de Castilla. Posteriormente, con el Real Decreto de 11 de julio de 1852, de puertos francos, se instauró la franquicia sobre el consumo de tabaco, al suprimirse el estanco de este producto. Ahora bien, fue con la Ley de 6 de marzo de 1900 cuando Canarias quedó excluida, de un lado, del ámbito de los monopolios nacionales (monopolio del tabaco y monopolio del petróleo), y de otro, de todo derecho o impuesto sobre todas las mercancías, salvo cinco excepciones puntuales —a la regla general de franquicia—: el establecimiento de un arbitrio estatal en Canarias sobre determinadas mercancías, como compensación a la hacienda estatal por la exclusión de la imposición indirecta nacional sobre el tráfico comercial y consumo de bienes; el establecimiento de un impuesto estatal sobre el transporte; la aplicación de los derechos de policía sanitaria; la aplicación del gravamen fiscal de la producción, circulación y venta de alcoholes, aguardientes, licores, achicoria y demás sustancias empleadas en la imitación o adulteración del café o del té; y la implantación de un arbitrio transitorio sobre los cereales y harinas extranjeros que se importen. Después, la Ley 41/1964, de 11 de junio, de reforma del sistema tributario, volvió a recoger la especialidad fiscal del archipiélago al excluir a Canarias —en su art. 229.dos— de la aplicación de determinadas disposiciones (como, por ejemplo, la no aplicación en Canarias de los supuestos del IGTE afectantes al tráfico comercial de bienes). Esta Ley confirmó la de 6 de marzo de 1900 en cuanto al régimen de aplicabilidad en Canarias de determinados impuestos especiales como excepción «admitida» al principio de franquicia interior, pues en su art. 212, al tratar de los impuestos especiales, viene a contemplar como tales a los impuestos sobre la fabricación de alcoholes, azúcar, achicoria, cerveza y bebidas refrescantes, a los que se

añade el impuesto que grava el petróleo y sus derivados y el impuesto sobre el uso del teléfono. Así, por Decreto 511/1967, de 2 de marzo, se aprobó el texto refundido de los impuestos especiales, delimitándose su ámbito de aplicación en el art. 2, con un evidente paralelismo con la Ley de 6 de marzo de 1900, pues se declara la no aplicación en Canarias del impuesto sobre el azúcar, se confirma la aplicación de los impuestos especiales sobre el alcohol y la achicoria, así como del impuesto sobre la cerveza y bebidas refrescantes —sin que pueda entenderse esta confirmación como una vulneración del principio de franquicia fiscal interior prevista en la Ley de 1900, sino como mantenimiento de las excepciones puntuales y expresas que a dicho principio se contemplan en la misma—, se declara la inaplicación del impuesto sobre el petróleo —como consecuencia de la exclusión de Canarias del ámbito del monopolio de petróleos—, y, en fin, se incluye a Canarias en el ámbito de aplicación del impuesto sobre el uso del teléfono —pero al ser un impuesto sobre la prestación de servicios y no sobre el tráfico comercial de bienes, dicha inclusión es inocua en relación con el principio de franquicia fiscal interior.

Posteriormente, la Ley 30/1972, de 22 de julio, sobre régimen económico-fiscal de Canarias, recoge en términos contundentes la franquicia fiscal interior sobre el consumo como uno de los principios estructurales básicos del régimen económico y fiscal canario, que vendrán a caracterizarlo al tiempo de entrada en vigor de la Constitución de 1978. Esta Ley confirma tanto la franquicia exterior como la interior y actualiza al régimen ampliándolo a otras figuras tributarias típicas de la imposición estatal indirecta.

En último término, la franquicia fiscal sobre el consumo viene a plasmarse como principio esencial del régimen canario en el art. 46.1 EACan.

Y después de examinar el contenido de tal principio, pasa en sus alegaciones el Gobierno canario a analizar la incidencia que el impuesto especial sobre la electricidad (creado por la Ley 66/1997, mediante modificación de la Ley 38/1992), en su aplicación a Canarias, ha tenido respecto de la franquicia fiscal sobre el consumo. A tal fin, comienza definiendo el citado tributo como un impuesto indirecto sobre un consumo específico cuyo hecho imponible es la «fabricación e importación» de electricidad (art. 5 Ley 38/1992), y en el que los sujetos pasivos se encuentran obligados a repercutir el importe de las cuotas devengadas sobre los adquirentes de los productos gravados (art. 14.1 Ley 38/1992). Se trata, pues, de un tributo sobre el tráfico comercial que se proyecta sobre un determinado bien (la electricidad) y que no se encuentra cedido a las Comunidades Autónomas, lo que impide considerarlo como una fuente de financiación directa de las haciendas canarias. Se trata, entonces, de un tributo que se subsume claramente en el ámbito de proyección de la franquicia fiscal sobre el consumo inherente al régimen económico y fiscal canario, franquicia que se concreta en la inaplicabilidad al territorio de las Islas Canarias de todo impuesto indirecto que grave el tráfico comercial de bienes y que no constituya fuente de financiación tributaria de las haciendas canarias, lo que implica que la previsión legal de que dicho impuesto extienda su ámbito de aplicación a Canarias (art. 3.1, *in fine*, de la Ley 38/1992, introducido por el art. 7.2 de la Ley 66/1997) debe reputarse inconstitucional por vulneración del principio de franquicia fiscal sobre el consumo, inherente al régimen económico y fiscal canario.

Tampoco puede subsumirse el impuesto especial sobre la electricidad, a juicio del Gobierno canario, en ninguna de las excepciones admitidas por el régimen económico y fiscal canario al principio de franquicia fiscal sobre el consumo. En efecto, el principio de franquicia fiscal sobre el consumo no ha sido históricamente, ni

lo es en la actualidad, un principio absoluto, al haber admitido excepciones puntuales en las que se viabiliza la aplicación en Canarias de impuestos indirectos sobre el consumo: excepciones históricas sobre los impuestos especiales sobre el alcohol y bebidas derivadas; excepciones estructurales, constituidas por la imposición indirecta que nutre financieramente a las Haciendas canarias; y excepciones derivadas de la adaptación del régimen económico y fiscal canario al Derecho comunitario europeo. Es cierto que, aunque históricamente han existido excepciones puntuales al principio de franquicia fiscal en determinados impuestos especiales, tales excepciones deben entenderse suprimidas por el Estatuto de Autonomía, el cual al establecer en su art. 46.1 el principio de franquicia fiscal sobre el consumo no ha previsto ninguna excepción, salvo los impuestos que constituyan fuente de financiación de las haciendas canarias o las inherentes a la adaptación al Derecho comunitario (art. 46.2 EACan), entre los que no se encuentra el impuesto sobre la electricidad. Incluso aceptando a los meros efectos dialécticos que tras la entrada en vigor del Estatuto de Autonomía se ha producido la aplicación en Canarias de los impuestos especiales, como excepción puntual al principio de franquicia, dicha excepción sólo operaría, en último extremo, a favor de aquellas figuras impositivas que a lo largo de la historia se admitieron como tales y que son exclusivamente los impuestos especiales que gravaban el alcohol, cerveza, bebidas refrescantes y achicoria (desde la Ley de 6 de marzo de 1900 hasta la Ley 38/1992). En este sentido, aunque la Ley de 28 de junio de 1898 creó un impuesto sobre el consumo de gas, electricidad y carburo de calcio, sin embargo, al ser anterior a la Ley de 6 de marzo de 1900 y no contemplarse en esta última entre los impuestos especiales excepcionados del régimen de franquicia, debe entenderse que carecía de eficacia normativa en Canarias, hasta que en 1964 se suprimió.

Tampoco constituye el impuesto sobre la electricidad una fuente de financiación de las haciendas canarias, al no haberse cedido total o parcialmente el producto de su recaudación, por lo que el citado impuesto no entra tampoco en la segunda excepción al principio de franquicia fiscal a que se hizo referencia anteriormente. Y puesto que el Derecho comunitario europeo no afecta al principio de franquicia fiscal sobre el consumo, salvo en el ámbito aduanero, tampoco la adaptación del régimen económico y fiscal canario a dicha normativa puede justificar la introducción en Canarias de la figura tributaria impugnada.

En suma, concluye el Gobierno canario, el impuesto sobre la electricidad no se integra en el ámbito de los impuestos especiales configurados como excepciones puntuales al principio de franquicia fiscal sobre el consumo inherente al régimen económico y fiscal canario, por lo que, el establecimiento *ex novo* por la Ley 66/1997 es contrario al principio de franquicia fiscal sobre el consumo.

Por otra parte, la segunda vulneración que el Gobierno de Canarias atribuye a la norma impugnada, de forma subsidiaria a la argumentación precedente, hace referencia a la garantía prevista tanto en la disposición adicional tercera de la Constitución conforme a la cual la «modificación del régimen económico y fiscal del Archipiélago canario requerirá informe previo de la Comunidad Autónoma o, en su caso, del órgano provisional preautonómico», como en el art. 46.3 EACan, que establece que el «régimen económico-fiscal de Canarias sólo podrá ser modificado de acuerdo con lo establecido en la disposición adicional tercera de la Constitución, previo informe del Parlamento canario que, para ser favorable, deberá ser aprobado por las dos terceras partes de sus miembros».

En este sentido, estima la parte actora que la inteligencia de los preceptos citados (disposición adicional tercera de la Constitución y art. 46.3 EACan) permite entender que no sólo se garantiza el régimen económico y fiscal canario sino que, además, opera una atribución competencial, al conferir a la Comunidad Autónoma de Canarias u órgano provisional autonómico la emisión de informe en relación a iniciativas legislativas de modificación del régimen económico y fiscal canario, cuyo contenido se concreta en el Estatuto de Autonomía. Esto es, el régimen económico y fiscal especial reconocido en la Constitución, no sólo se traza como institución singular del archipiélago canario, cuya esencia consiste, como se ha expuesto, en un tratamiento fiscal especial de las Islas frente a las restantes partes del territorio nacional, sino que, además, esta singularidad implica una intervención activa de la legislación estatal en la configuración normativo-tributaria de dicho régimen, pero mediante un poder tributario concurrente con el de la Comunidad Autónoma, concretado en la existencia de una garantía formal-competencial de participación preceptiva de ésta, a través de un informe emitido por su Parlamento, en el proceso de elaboración normativa de disposiciones tributarias estatales que incidan en el sistema impositivo regulador de dicho régimen especial canario.

A juicio del Gobierno canario son tres, entonces, los caracteres de dicho informe. En primer lugar, se trata de un informe preceptivo, de contenido decisorio (y no una mera declaración de conocimiento o de juicio), emitido por el Parlamento autonómico por mayoría cualificada. En segundo lugar, es un informe que exterioriza un posicionamiento favorable o desfavorable del Parlamento respecto a la modificación sometida a su consideración, que debe ser un texto articulado y ultimado en su tramitación parlamentaria, a excepción de la aprobación; es decir, no se proyecta sobre la iniciativa legislativa sino sobre la fase constitutiva del procedimiento parlamentario. En tercer y último lugar, es un informe vinculante, pues si la Constitución garantiza la participación de la Comunidad en el procedimiento legislativo, carecería de fundamento excluir a dicho informe de toda eficacia vinculante, dado que ello convertiría la participación autonómica en un mero trámite formal de audiencia previa. Así, además, se distingue el informe del art. 46.3 EACan (vinculante) de la audiencia del art. 46.4 EACan (no vinculante). Avala esta diferenciación, por lo demás, la STC de 18 de abril de 1996 que distingue en su fundamento jurídico 11 entre en el supuesto de trámite de audiencia de aquellas otras «fórmulas de colaboración constitucionalmente suficiente» a través de las cuales las Comunidades Autónomas «intervengan de un modo relevante en la fijación de criterios objetivos», mediante vías «más intensas de cooperación». Eso sí, la vinculación existe sólo cuando el informe sea desfavorable para el Proyecto sometido a consulta, pero no cuando sea favorable, pues ello no impide a las Cortes desistir de la modificación.

La concurrencia de voluntades que se produce en el procedimiento legislativo de reforma del régimen económico y fiscal canario tiene, entonces, una clara fundamentación constitucional. En efecto, la existencia de singularidades fiscales históricas por razón del territorio ha supuesto la delimitación en nuestro ordenamiento jurídico entre un sistema común y un sistema especial, de concierto y convenio, aplicable al País Vasco y Navarra, cuya «particularidad constitucionalmente legitimada» ha sido reconocida expresamente por el Tribunal Constitucional en Sentencia de 13 de octubre de 1988 (FJ 3). Y junto a estas dos categorías (régimen común y régimen foral), tanto la Constitución como el EACan y la LOFCA (disposición adicional cuarta) vienen a instaurar un *tertium genus* configurado como el régimen

económico fiscal de Canarias, cuya singularidad se concreta en principios materiales y en un régimen normativo especial, en el que el poder tributario originario del Estado, sin ser excepcionado, viene a someterse a una concurrencia imperfecta de la voluntad autonómica.

En definitiva, a la vista de todo lo expuesto, concluye el Gobierno canario, de un lado, que si se considera que, como se ha argumentado anteriormente, la aplicación a Canarias del impuesto sobre la electricidad constituye una vulneración del principio de franquicia fiscal sobre el consumo, es obvio que dicha aplicación, prevista en el art. 7.2 impugnado, no está sujeta al trámite de informe del Parlamento de Canarias, al no ser propiamente una modificación del régimen económico y fiscal canario sino una auténtica reforma de dicha institución constitucionalmente garantizada, que exigiría la previa reforma constitucional y estatutaria, por vulnerar tales normas del bloque de la constitucionalidad. Por el contrario, si se considera que la referida aplicación del impuesto sobre la electricidad a las Islas Canarias constituye una excepción puntual al principio de franquicia fiscal sobre el consumo, compatible con el bloque de la constitucionalidad, resulta evidente que la misma supone la creación *ex novo* de una nueva figura impositiva que excepciona tal principio y, en consecuencia, opera una modificación sustancial de la conformación legal vigente del régimen económico y fiscal canario que está necesitada del informe previsto en la disposición adicional tercera de la Constitución y el art. 46.3 EACan; trámite que, aun habiéndose cumplimentado formalmente, sin embargo, al haber sido el informe desfavorable, convierte a la norma en inconstitucional por haberse aprobado en contra de la voluntad del Parlamento autonómico.

Por todo ello, suplica el Gobierno canario a este Tribunal Constitucional que se declare la inconstitucionalidad del art. 7.2 de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, en cuanto modifica el art. 3.1 de la Ley 38/1992, de 28 de diciembre, de impuestos especiales, incluyendo a las Islas Canarias en el ámbito de aplicación y exigibilidad del impuesto sobre la electricidad.

2. La Sección Cuarta de este Tribunal, por providencia de 31 de marzo de 1998, acordó admitir a trámite el recurso, dando traslado del mismo y de los documentos que lo acompañan, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno de la Nación, por conducto del Ministerio de Justicia, para que, en el improrrogable plazo de quince días, pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimasen convenientes. Todo ello con publicación en el «Boletín Oficial de Estado» de la incoación del recurso (lo que se cumplimentó en el BOE núm. 85, de 9 de abril).

3. Con fecha de 31 de marzo de 1998 tuvo entrada en este Tribunal escrito de don Diego Martínez de la Peña González, Letrado-Secretario General del Parlamento de Canarias, registrado con el núm. 1453/98, interponiendo recurso de inconstitucionalidad contra el art. 7, apartado 2, de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, que modifica el art. 3.1 de la Ley 38/1992, de 28 de diciembre, de impuestos especiales, incluyendo a Canarias en el ámbito de aplicación y exigibilidad del impuesto sobre la electricidad, por vulnerar el principio de franquicia fiscal sobre el consumo garantizado por la disposición adicional tercera de la Constitución y el art. 46.1 del Estatuto de Autonomía de Canarias. Igualmente, impugna el art. 9, apartados 1, 2, 6 y 10, y la disposición transitoria decimonovena, apartado 3, de la misma norma legal, por haberse aprobado pese al informe des-

favorable del Parlamento de Canarias, desatendiendo así la exigencia del informe preceptivo y vinculante que establecerían la disposición adicional tercera de la Constitución y el art. 46.3 de la norma estatutaria para cualquier modificación del régimen económico y fiscal de Canarias. Imputa, además, a la disposición transitoria decimonovena, apartado 3, de esa Ley 66/1997, la invasión de la competencia autonómica prevista en los arts. 30.32 y 59 g) EACan.

Parte el Parlamento canario en sus alegaciones de la disposición adicional tercera de la Constitución la cual garantiza, a su juicio, la existencia y mantenimiento de un régimen económico y fiscal diferenciado para Canarias, permitiendo únicamente su modificación previo informe de la Comunidad Autónoma. Y lo garantiza no sólo desde un punto de vista procedimental sino también como institución inherente a la singularidad geográfica y socioeconómica de las islas, de carácter permanente en su propia existencia. Es decir, garantiza la figura jurídica singular y sus elementos nucleares, por lo que el régimen económico y fiscal canario queda protegido constitucionalmente por una garantía institucional, que preserva su existencia «en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar» (SSTC 123/1984, 33/1986, 76/1986, 159/1993 y 37/1994). Esto impide que el legislador ordinario pueda lícitamente suprimir aquellos elementos fundamentales que conforman la esencia básica de la institución garantizada sin una previa reforma constitucional, esencia básica que viene definida en el art. 46.1 EACan, y que ha sido destacada por la STC 35/1984.

La doctrina, unánimemente, sostiene que el régimen económico y fiscal canario se basa en dos piezas fundamentales: el régimen de franquicia (aduanera y fiscal sobre el consumo) y un sistema de financiación de las haciendas locales canarias que se nutren de impuestos pecuniarios de aplicación exclusiva al archipiélago. Así, la franquicia fiscal sobre el consumo tiene un carácter absoluto respecto de las figuras que conforman la imposición indirecta estatal, pero tiene carácter relativo respecto de los tributos inherentes al régimen económico y fiscal canario y que constituyen fuente de financiación de las corporaciones locales canarias, pues no cabe descartar un cierto gravamen del consumo como modo de generar recursos que nutran los presupuestos de las Administraciones canarias.

Expuesto lo anterior, pasa el Parlamento de Canarias a relatar el desenvolvimiento histórico de la franquicia fiscal sobre el consumo en su proyección sobre la imposición indirecta estatal, cuyos orígenes, prescindiendo de otros remotos, se pueden concretar en el Decreto de 11 de julio de 1852 que instauró los puertos francos en Canarias (franquicia aduanera y franquicia sobre el consumo), sobre cuya base la Ley de 6 de marzo de 1900 supuso la consagración plena de la franquicia fiscal interior, con exclusión de la imposición indirecta estatal que tuviera por objeto el tráfico comercial de mercancías y el consumo de bienes, con las salvedades excepcionales que la propia norma preveía. Posteriormente, la Ley 41/1964, de 11 de junio, de reforma del sistema tributario, no derogó, sino más bien confirmó la vigencia de la Ley de 6 de marzo de 1900, pues, de un lado, declaró la no sujeción del tráfico y consumo de bienes verificados en Canarias al impuesto indirecto que con carácter general se instauró (el IGTE quedaba limitado en su aplicación en Canarias a la entrega de servicios) y, de otro, reiteró las excepciones al principio de franquicia que para determinados productos ya enunciaba la Ley de 1900, productos entre los cuales no se encontraba la electricidad. Después, la Ley 30/1972, de 22 de julio, reafirma el principio de franquicia fiscal interior, al corroborar la no aplicación del IGTE, excluyendo del

impuesto estatal sobre el lujo las adquisiciones, y manteniendo un régimen excepcional en los impuestos especiales, pues sólo es de aplicación el que grava la fabricación de alcohol, achicoria, cerveza y bebidas refrescantes, cuya virtualidad indiferenciada en todo el territorio nacional había adquirido carta de naturaleza.

Por último, el Estatuto de Autonomía, en su art. 46.1, proclama la franquicia fiscal sobre el consumo como principio esencial del régimen económico y fiscal canario, lo que supone una recalificación de su funcionalidad, y viene a implicar la exención fiscal del territorio canario de la aplicación de las figuras del sistema de imposición indirecta vigentes en el resto del territorio nacional y que graven el tráfico comercial y el consumo de bienes. Es decir, despliega su eficacia frente a los impuestos indirectos generales estatales al tratarse de una exclusión respecto del modelo tributario común, y no así respecto de los impuestos indirectos peculiares del régimen económico y fiscal canario, cuyo rendimiento nutre los ingresos de las haciendas locales y regionales (al ser la financiación cualificada y diferenciada de tales Haciendas otro de los pilares persistentes del propio régimen canario), donde existe un sistema especial sobre el consumo caracterizado por un ámbito objetivo más reducido de aplicación (exclusión de la fase minorista) y una presión fiscal también inferior a la del resto del Estado. Finalmente, la Ley 20/1991, de 7 de junio, no tuvo relevancia respecto al objeto del examen, pues aunque introdujo el impuesto general indirecto canario, sin embargo, afectó íntegramente la recaudación de este último a la financiación de las haciendas locales. Además, conservó como único impuesto estatal que pesaba sobre los bienes consumidos en Canarias el impuesto sobre alcoholes y cervezas, manteniendo de este modo la exclusión de Canarias respecto de la aplicación del sistema impositivo indirecto general estatal sobre el consumo de bienes.

Una vez expuesta la naturaleza y alcance de la franquicia fiscal sobre el consumo, pasa el Parlamento canario a analizar cómo ha afectado a dicha franquicia la creación y aplicación del impuesto especial sobre la Electricidad llevada a cabo por el art. 7 de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social. Este art. 7 da nueva redacción al art. 3.1 de la Ley 38/1992, de 28 de diciembre, de impuestos especiales, cuyo texto previo a la modificación disponía: «Los impuestos especiales de fabricación se exigirán en todo el territorio español, a excepción de las Islas Canarias, Ceuta y Melilla. No obstante, en las condiciones establecidas en la presente Ley, los impuestos sobre la Cerveza, sobre Productos Intermedios y sobre el Alcohol y Bebidas Derivadas serán también exigibles en las Islas Canarias». Ahora bien, la nueva redacción dada a ese art. 3.1 pasa a disponer: «el Impuesto sobre la Electricidad será exigible en las Islas Canarias, Ceuta y Melilla». La aplicación a Canarias, entonces, del nuevo impuesto especial sobre la electricidad —impuesto indirecto que grava la fabricación y, por ende, el consumo—, contradice el principio de franquicia fiscal sobre el consumo al gravar mediante un impuesto estatal general un bien en el ámbito territorial de Canarias, siendo una figura extraña al régimen económico y fiscal canario no afectada a la financiación de las haciendas canarias.

El Estatuto de Autonomía de Canarias proclama, de forma absoluta, el principio de franquicia fiscal como pieza estructurante del régimen económico y fiscal canario. Sólo hipotéticamente podría admitirse la introducción por el Estado de excepciones al principio de franquicia si, de un lado, existiese una finalidad preponderante que permitiera «neutralizar» el valor propugnado por el legislador estatuyente y, de otro lado, se estableciese una acción «compensatoria» que reequilibrase y armonizase nuevamente el integral modelo fiscal especial. Sin embar-

go, ninguna de las dos circunstancias se ha producido en el presente supuesto, pues ninguna de las finalidades descritas en el Preámbulo de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre —compensar la supresión de un recargo que gira sobre la facturación eléctrica y adaptarse a la propuesta de Directiva comunitaria por la que se reestructura la imposición de los productos energéticos— justifica comprimir un principio específico del régimen económico y fiscal canario, protegido constitucional y estatutariamente, con negación del tratamiento fiscal especial y diferenciado que el consumo debe tener reconocido en el territorio del archipiélago canario. Aunque es cierto que el art. 46.2 EACan concibe el *status* de integración en la Unión Europea como origen eventual de modulaciones en el régimen económico y fiscal canario, no es menos cierto que la mayor inserción del archipiélago en el contexto comunitario lo ha sido con pleno respeto de su especialidad fiscal mediante el Reglamento (CEE) núm. 1911/91, del Consejo, de 26 de junio de 1991, y con expreso reconocimiento de su condición de región ultraperiférica, pues, aunque dicho Reglamento prevé la no aplicación al archipiélago de las accisas comunitarias (impuestos especiales) vigentes sobre el tabaco y el alcohol, esta mención debe entenderse en un sentido omnicomprendivo como referido a la totalidad de los impuestos especiales sujetos a armonización fiscal europea. Por otra parte, la Directiva 91/12/CEE del Consejo establece en su art. 2.2 el principio de no sujeción de las Islas Canarias, no sólo a los impuestos especiales sino también, con carácter estatutario, a las sucesivas directivas específicas que se dicten en el futuro, entre las cuales, naturalmente, está la de imposición de productos energéticos. Y aunque también es cierto que dicha Directiva posibilita la eventualidad de que sus determinaciones se apliquen a las Islas Canarias, ello nunca será como imperativo comunitario sino como decisión facultativa del Estado.

En suma, no cabe duda de que el establecimiento en Canarias del impuesto sobre la electricidad por el art. 7 de la Ley 66/1997 supone una vulneración del principio de franquicia fiscal sobre el consumo proclamado en el art. 46.1 del Estatuto de Autonomía de Canarias.

El segundo grupo de preceptos de la Ley 66/1997 que se impugnan está integrado por el art. 9, apartados 1, 2, 6 y 10, y por la disposición transitoria decimoviena, apartado 3. En este sentido se alega que el Proyecto de ley de lo que luego sería la Ley 66/1997 fue sometido a un doble trámite de informe del Parlamento de Canarias, primero, por Acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados, siendo emitido el citado informe en la sesión plenaria del Parlamento autonómico de 22 de octubre de 1997, y, posteriormente, por Acuerdo de la Mesa del Senado, durante la tramitación del Proyecto en esta Cámara, que dio lugar a un nuevo informe del Parlamento de Canarias con fecha de 19 de diciembre de 1997, de contenido negativo.

Pues bien, a juicio del Parlamento canario, cuando la disposición adicional tercera de la Constitución recoge el régimen económico y fiscal del archipiélago canario, lo hace articulando una garantía institucional de la cual no sólo es extraíble un trámite formal de obligado cumplimiento, sino que además prevé un informe que de tener contenido negativo es obstativo de la reforma pretendida. En efecto, la concreción del régimen económico y fiscal canario en cuanto a sus elementos estructurales fue llevada a cabo por el Estatuto de Autonomía de Canarias (art. 46) en el que se establecen dos niveles de protección. Un primer nivel referido a los principios que vertebran el régimen especial, que aparecen definidos en el art. 46.1 del Estatuto; protección que representa la necesidad de la reforma estatutaria para su alteración. Y un segundo nivel de protección que está determinado

por la norma del art. 46.3 EACan, conforme a la cual la modificación del régimen económico y fiscal canario está necesitada del previo informe autonómico. Informe éste que se caracteriza por dos notas: de un lado, porque es preceptivo en aquellos casos como el presente en el que se altera el régimen canario expresamente por modificación de la Ley 20/1991, de 7 de junio; y de otro, porque si dicho informe es de rechazo de la medida legislativa propuesta, tiene carácter vinculante o, en otros términos, del informe emitido depende la validez de la norma estatal (como así se ha manifestado también el Consejo Consultivo de Canarias en su Dictamen núm. 26/1988, de 2 de marzo).

En suma, estando acreditado que el Parlamento canario informó negativamente las modificaciones incorporadas a los preceptos impugnados con una mayoría superior a dos tercios, debe concluirse que la normativa recurrida es inconstitucional porque vulnera el art. 46.3 EACan, esto es, por informarse desfavorablemente por más de dos tercios del Parlamento territorial.

En la disposición transitoria decimonovena, apartado 3, de la Ley 66/1997, concurre además otro vicio de inconstitucionalidad, al vulnerar los arts. 30.32 y 59 g) del Estatuto de Autonomía de Canarias, invadiendo la competencia autonómica. En este sentido, la disposición transitoria decimonovena, en sus apartados 1 y 2, establece los tipos del impuesto general indirecto canario para 1998, aplicables a las entregas e importaciones de las labores del tabaco, así como los tipos de recargo sobre importaciones de labores del tabaco efectuadas por los comerciantes minoristas en el marco del régimen especial existente en el impuesto para los mismos, mientras que el apartado 3 se dispone la distribución del incremento del importe de la recaudación del IGIC obtenido por las importaciones y entregas interiores de tabaco rubio y sucedáneos del tabaco, disponiéndose así a través de este precepto el criterio de tal distribución (porcentajes para la Comunidad Autónoma, Cabildos y Ayuntamientos) de unos ingresos que tienen la consideración de recursos derivados del régimen económico y fiscal canario. Con ello se invade la competencia autonómica, pues el art. 30.32 EACan, en la redacción dada por la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre, atribuye competencia exclusiva a la Comunidad Autónoma de Canarias para «el establecimiento de los criterios de distribución y porcentajes de reparto de los recursos derivados del Régimen Económico y Fiscal de Canarias», competencia que, conforme al art. 59 g) EACan, se ejercerá necesariamente mediante ley del Parlamento de Canarias.

Con la reforma del régimen económico y fiscal canario efectuada por la Ley 20/1991, de 7 de junio, los rendimientos de los impuestos que configuran dicho régimen especial, que se asignan a las haciendas locales canarias, se atribuyen, además, a la Comunidad Autónoma, según lo previsto en el art. 64 y disposición adicional tercera de dicha Ley, que fija los criterios de distribución y porcentaje en relación al IGIC. A partir de ahí, una vez en vigor la reforma del Estatuto de Autonomía que establece para la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia exclusiva para el señalamiento de tales criterios, sólo mediante una ley del Parlamento de Canarias pueden establecerse nuevos criterios de distribución y porcentaje de los recursos del régimen económico y fiscal canario, entre los que se encuentran los derivados del IGIC. Al hacerlo el Estado a través de una disposición transitoria en la Ley 66/1997, se vulnera el Estatuto de Autonomía de Canarias, en cuanto a la mencionada competencia autonómica [arts. 30.32 y 59 g) EACan], quedando aquella previsión legal viciada de inconstitucionalidad.

En consecuencia, el Parlamento canario solicita la declaración de inconstitucionalidad de los preceptos impugnados.

4. Con fecha de 7 de abril de 1998 el Abogado del Estado presentó escrito en el Registro General de este Tribunal suplicando se le tuviese por personado en el recurso núm. 1000/98 y por solicitada una prórroga del plazo de alegaciones concedido como consecuencia de la acumulación de asuntos pendientes ante su Servicio Jurídico.

5. Por providencia de la Sección Cuarta de este Tribunal de 20 de abril de 1998, se tuvo por personado al Abogado del Estado, prorrogándosele en ocho días más el plazo concedido para formular alegaciones.

6. Por escrito de 14 de abril de 1998 (y registrado en este Tribunal el día 20 de abril siguiente), el Presidente del Congreso de los Diputados acordó personarse en el procedimiento (recurso de inconstitucionalidad núm. 1000/98) a los solos efectos de formular, en su caso, alegaciones a través del Jefe de la Asesoría Jurídica de la Secretaría General de la Cámara, en relación con la violación de las normas reguladoras del procedimiento legislativo, remitiendo el recurso a la Dirección de Estudios y Documentación de la Secretaría General. Posteriormente, don Fernando Sainz Moreno, Letrado de las Cortes Generales, presentó escrito en el Registro General de este Tribunal el día 24 de abril de 1998, suplicando, de un lado, que se le tuviese por personado en representación del Congreso de los Diputados y, de otro, que se le ampliase el plazo para efectuar alegaciones en ocho días más, ante la complejidad del asunto y la necesidad de consultar los trabajos parlamentarios sobre el precepto impugnado.

7. Por escrito de 21 de abril de 1998 y presentado en este Tribunal el día 23 de abril de 1998, el Presidente del Senado acordó igualmente que se tuviera a dicha Cámara por personada en el procedimiento núm. 1000/98 para formular, en su caso, alegaciones en relación con la vulneración de la disposición adicional tercera de la Constitución, encomendando la representación y defensa de la Cámara al Letrado de las Cortes Generales don Manuel Fernández-Fontecha Torres.

8. Por escrito registrado el día 24 de abril de 1998, el Letrado de las Cortes Generales don Manuel Fernández-Fontecha Torres formuló alegaciones en relación con el recurso de inconstitucionalidad núm. 1000/98, suplicando que se dictase sentencia desestimando el recurso en lo que se refiere al segundo motivo relativo al carácter vinculante u obstativo del informe del Parlamento de Canarias.

Comienza el Letrado del Senado sus alegaciones haciendo un resumen de la argumentación del Gobierno recurrente con relación al primer motivo del recurso, conforme a la cual se parte de la disposición adicional tercera de la Constitución para entender que ésta consolida como plenamente garantizada la normativa relativa al régimen económico y fiscal vigente al momento de aprobarse la Constitución, con lo cual, no sólo prevé una garantía formal para su modificación, sino que también establece una intangibilidad del contenido material del régimen económico y fiscal canario. De esta manera, el Gobierno recurrente afirma que los principios nucleares que dotan de identidad al régimen canario, entre ellos el principio de franquicia fiscal sobre el consumo, están material y formalmente sustraídos a una reforma por norma con rango de ley dictada por el legislador estatal. Por otra parte, y con relación al segundo argumento del Gobierno canario, basado en razones competenciales y procedimentales, entiende el Letrado del Senado que aquel Gobierno defiende, sobre la base de la disposición adicional tercera de la Constitución y el art. 46.3 EACan, una cooperación obligada entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Canarias que se concreta en el coejercicio de las competencias que corres-

ponden al Estado y a la Comunidad Autónoma, de modo que una determinada actuación pública sólo puede ser realizada de forma conjunta, lo que supone que existe una coparticipación en la actuación de la función legislativa estatal que atribuye al dictamen del Parlamento de Canarias «un carácter vinculante del pronunciamiento positivo o negativo del informe sobre la ulterior decisión de las Cortes Generales».

Dicho lo que antecede, y con relación al primer motivo del recurso del Gobierno canario, aunque el representante del Senado advierte que no es objeto de su directa impugnación, sin embargo, considera necesario realizar alguna observación al mismo en cuanto que de él pudiera derivarse una restricción de la ley estatal para modificar el régimen económico y fiscal canario. Y sobre este particular entiende que la referencia, mención o alusión por parte de la Constitución a una institución o conjunto de normas vigentes en el momento de su entrada en vigor, no determina la asunción por esa vía de reenvío material recepticio de los contenidos de la institución o conjunto de normas aludidas como integrantes, sea de la propia Constitución, sea del denominado bloque de la constitucionalidad. Es decir, para salvaguardar la libertad de configuración y la competencia de la ley estatal, orgánica u ordinaria, hay que mantener que la alusión, mención o remisión ni degrada la normativa vigente ni la eleva a la consideración de norma constitucional. La argumentación del recurso del Gobierno canario se funda en lo contrario al utilizar el concepto de garantía institucional para proteger con su rigidez y supremacía los contenidos de la denominada franquicia fiscal sobre el consumo, lo que supone, no ya una cuestión procedimental de cooperación de voluntades para modificarlo, sino que cabría plantear su consideración como normas sujetas a un procedimiento de revisión constitucional. De este modo, las bases esenciales del régimen económico y fiscal canario estarían protegidas en su totalidad más allá de la cuestión de si el informe del Parlamento de Canarias es o no vinculante.

La respuesta contraria a tal constitucionalización formal y material se funda en una interpretación lógica y sistemática de la disposición adicional tercera. Como ocurre en otros casos, la mención directa o indirecta del régimen jurídico de una institución o derecho, o de un conjunto de normas, no las incorpora en ningún caso a los contenidos del texto constitucional, como consecuencia de los procedimientos de actualización de instituciones históricas que la Constitución ampara, aunque delegando su determinación concreta al Estatuto de Autonomía, ley orgánica o ley ordinaria. Es en este marco en el que la disposición adicional tercera de la Constitución instituye una garantía formal que ciertamente reconoce la existencia en el espacio del Estatuto de Autonomía y de la legalidad ordinaria del régimen económico y fiscal de Canarias a los efectos de imponer una obligada declaración de juicio por parte del Parlamento de Canarias cuando se trate de modificar su régimen. Pero no cabe transformar el objeto de tal intervención en una cláusula de apertura y recepción de todo el texto vigente del régimen económico y fiscal canario o de los principios nucleares del mismo en cuanto se refieren a la franquicia fiscal sobre el consumo.

En el motivo articulado subsidiariamente por la parte recurrente, que es el que concretamente impugna el Senado, entiende la representación procesal de esta Cámara que se acumulan una serie de argumentos que son incompatibles con los arts. 148 y 149 CE, con el art. 66 CE, que atribuye a las Cortes Generales el ejercicio de la potestad legislativa del Estado y, por último, con el tenor literal de la disposición adicional tercera de la Constitución. Como primera idea, destaca el representante del Senado que la potestad legislativa del Estado no admite otros límites que los preceptos de la Cons-

titución que vinculan al legislador o las normas procedimentales consagradas en la propia Constitución o en los Reglamentos de las Cámaras legislativas. Por otra parte, apunta que los supuestos de cooperación normativa o ejecutiva no pueden formularse con independencia de los criterios de distribución de competencias en base a los arts. 148 y 149 CE, lo que supone que la atribución al Estado por el art. 149.1.14 CE de la competencia exclusiva en materia de «Hacienda General y Deuda del Estado» y su interpretación conjunta con las normas del art. 148 y con el desarrollo normativo comprendido en la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas son incompatibles con la pretendida construcción de un régimen de colaboración necesaria de la Comunidad Autónoma de Canarias en el ejercicio de la potestad legislativa sobre la materia de su régimen económico y fiscal y, en su efecto, con una pretendida naturaleza vinculante u obstativa del informe previo de la Comunidad Autónoma. La única interpretación del informe previo al que se refiere la disposición adicional tercera de la Constitución es la de que, sin discutir el reconocimiento del régimen económico y fiscal de Canarias, se instrumenta una garantía formal de consulta previa que, en cuanto tal garantía formal, está lejana al concepto doctrinal y jurisprudencial de «garantía institucional».

Como argumento adicional añade el Senado que, como ya tuvo ocasión de alegar en otros recursos en los que se personó con relación al momento oportuno de emisión del informe para no interferir el procedimiento legislativo en esa Cámara, el art. 90 CE le atribuye un plazo concreto y taxativo de dos meses para poder oponer el veto al Proyecto remitido por el Congreso o introducir enmiendas, reduciendo aún más el plazo si el Proyecto hubiese sido declarado urgente por el Gobierno o por el Congreso de los Diputados. La taxatividad del precepto no admite suspensión del trámite y ni siquiera faculta a los Reglamentos «a detener el tiempo y por lo tanto a paralizar el plazo de dos meses o veinte días naturales». Como sostenía esta Cámara en las alegaciones presentadas al recurso de inconstitucionalidad núm. 1316/97, el informe a que se refiere la disposición adicional tercera de la Constitución debe situarse de un modo natural en el trámite previo a la iniciación de tal procedimiento, esto es, debe acompañar al Proyecto o Proposición de Ley que se sometan al trámite de admisión, no pudiendo interpretarse en un sentido extensivo como susceptible de ser emitido con carácter obligatorio en todas y cada una de las instancias posteriores del procedimiento legislativo, que quedaría estrictamente condicionado de forma contradictoria con la voluntad del Constituyente.

Por todo lo anterior, termina el representante del Senado suplicando la desestimación del recurso de inconstitucionalidad núm. 1000/98 promovido por el Gobierno de Canarias, en lo que al segundo motivo del recurso se refiere, esto es, el relativo al carácter vinculante u obstativo del informe del Parlamento de Canarias.

9. Por providencia de la Sección Cuarta de este Tribunal de 27 de abril de 1998 se acordó incorporar a los autos el escrito de alegaciones del Senado y el presentado por el Congreso de los Diputados y, como pidió el último, ampliar en ocho días más el plazo concedido en su momento para formular alegaciones.

10. Con fecha de 6 de mayo de 1998 evacuó el trámite de alegaciones conferido el Abogado del Estado, suplicando que se dictase sentencia por la que se declarase la plena constitucionalidad del art. 7, apartado 2, de la Ley 66/1997, de medidas fiscales, administrativas y del orden social.

En su escrito aborda el representante público, en primer lugar, el estudio de la vulneración material del régimen económico y fiscal canario, por una supuesta incompatibilidad entre el precepto impugnado —que crea un impuesto sobre el consumo aplicable a todo el territorio nacional— y el principio de franquicia fiscal sobre el consumo establecido, según el recurrente, en la disposición adicional tercera de la Constitución y en el art. 46.1 del Estatuto de Autonomía. A tal fin, niega el Abogado del Estado que aquella «constitucionalización» del régimen canario a que hace referencia el recurrente pueda suponer un impedimento para que el Estado pueda aprobar cualquier norma que lo pueda modificar o afectar; es decir, niega que de la disposición adicional tercera de la Constitución y del art. 46.1 EACan se pueda deducir que el legislador estatal, en relación con el territorio de Canarias, no tenga la potestad originaria para establecer tributos que le atribuye el art. 133.1 de la Constitución. En efecto, la Constitución reconoce un régimen fiscal y económico que se caracteriza por sus singularidades tradicionales (libertad comercial de importación y exportación, y franquicias aduaneras y fiscales sobre el consumo), cuya modificación requiere un informe del Parlamento de Canarias. Sin embargo, esta especialidad no puede querer decir que el legislador estatal no puede alterar la carga tributaria que recae sobre el consumo en Canarias, mediante la aplicación de un nuevo impuesto especial, pues si así fuera las previsiones establecidas en la Constitución y en el EACan para la modificación del régimen económico y fiscal canario resultarían inútiles e inaplicables. En realidad, el legislador estatal, que ostenta la competencia normativa por razón de la materia, podrá innovar o modificar el régimen económico y fiscal canario aunque para ello tenga la obligación de someter el Proyecto a informe del Parlamento canario.

En conclusión, «dentro del bloque de la constitucionalidad se encuentra exclusivamente el reconocimiento del régimen fiscal especial de Canarias, incluyendo sus bases fundamentales y el trámite de informe previo para su modificación, quedando excluido de él, en su condición de régimen fiscal especial, la regulación concreta del citado régimen, que tendrá el mismo rango normativo que el resto de las normas fiscales generales» (en este sentido, STC 35/1984).

Sentado lo anterior, destaca el Abogado del Estado que la exposición de motivos de la Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del régimen económico-fiscal de Canarias, explica el significado de este régimen desde su aparición a finales del siglo XV hasta nuestros días, especificando los instrumentos y medios a utilizar en las distintas situaciones socioeconómicas. En el origen, los instrumentos que se consideraron más adecuados para corregir los efectos negativos de la insularidad, la lejanía y las especiales condiciones geográficas, geológicas y climáticas, así como la escasez de recursos naturales, fueron los principios de franquicia aduanera y sobre el consumo. Ejemplo de ello es la Ley de 6 de marzo de 1900. Ahora bien, tales principios con los que se pretendía resolver los problemas económicos y sociales de Canarias se fueron modulando luego hacia fórmulas distintas y nuevas que no hacían de las franquicias aduaneras y sobre el consumo la base fundamental del régimen especial canario. De este modo, la Ley del régimen económico y fiscal de Canarias de 22 de julio de 1972 estableció excepciones a la inaplicación de la renta de aduanas y reguló la aplicación diferenciada en Canarias del impuesto general sobre el tráfico de las empresas, el impuesto sobre el lujo y los impuestos especiales, lo que implica que a partir de este momento ya no se puede hablar de franquicia en el sentido de la exclusión absoluta de tributación. Por otra parte, la necesaria financiación de las corporaciones locales canarias exigió el estableci-

miento de los arbitrios insulares, que se aplicaron a la importación y exportación de mercancías, al tabaco y a los alcoholes, siendo en 1972 sustituidos por el arbitrio insular de entrada de mercancías.

Tras esta evolución, llegó la primera reforma del Régimen por la Ley 20/1991, mediante la cual se implanta el arbitrio sobre la producción y la importación, se mantiene la tarifa especial del arbitrio insular a la entrada de mercancías en los términos previstos en el art. 6 del Protocolo 2 del Tratado de adhesión y se crea el impuesto general indirecto canario, con unos tipos de gravamen inferiores respecto de los propios de la imposición indirecta vigente en el resto del territorio nacional. Aunque la titularidad de tales tributos es estatal, se atribuyen a la Comunidad Autónoma las competencias de gestión y los rendimientos obtenidos con su recaudación. Posteriormente, la Ley 19/1994, de 6 de julio, volvió nuevamente a modificar el régimen económico y fiscal canario con el objetivo de conciliar los principios propios del régimen especial con un diseño operativo de un sistema impulsor de la actividad económica, manteniendo una presión fiscal menor que la media del resto de España y de la Comunidad Europea, mediante un conjunto de tributos equivalentes a los existentes en el resto de España y de la Comunidad Europea, incorporando un bloque de incentivos fiscales y económicos a la inversión y creando una zona especial canaria.

Todo lo que antecede, lleva al Abogado del Estado a afirmar que las bases y principios actuales del régimen económico y fiscal canario no tienen ni el mismo contenido ni las mismas aspiraciones que en su momento originario. Especialmente se manifiesta esta evolución en relación con la franquicia sobre el consumo que, si en otro tiempo podría haber supuesto el objetivo de excluir a los ciudadanos canarios de toda carga sobre el consumo (criterio que esta representación niega, pues nunca se ha configurado como una prohibición absoluta sino como un conjunto de especialidades), en la actualidad tal concepción está superada. No se han ido reduciendo los impuestos sobre el consumo sino que el espacio que deja el Estado se ha ido cubriendo con la fiscalidad autonómica, lo que ha dado lugar a un sistema especial de financiación autonómica que no prescinde de la tributación sobre el consumo.

Por otra parte, se han abierto otras vías para la consecución de los objetivos del régimen económico y fiscal canario (desarrollo social y económico de Canarias) como son los incentivos fiscales en la imposición directa y la creación de una zona especial canaria que favorezca la ubicación de capitales y empresas provenientes del exterior. Por tanto, el sentido jurídico del principio de «franquicias fiscales sobre el consumo» que recoge el EACan en su art. 46.1 no puede ser nunca el de prohibición absoluta de impuestos sobre el consumo, sino el de existencia de una tributación sobre el consumo diferenciada y en algunos casos menor. Incluso la utilización del plural «franquicias» al designar el principio del régimen especial añade un motivo más para llegar a esta conclusión.

Hecha la anterior precisión, pasa el Abogado del Estado a analizar si el precepto recurrido, en tanto que crea un impuesto especial, vulnera el régimen económico y fiscal canario. En este sentido, afirma, en primer lugar, que nunca ha existido una prohibición de aplicación en Canarias de los impuestos especiales estatales, ni por la normativa del régimen económico y fiscal canario ni por la de los impuestos especiales (cita el art. 19 de la Ley 30/1972 y la disposición adicional decimotercera de la Ley 20/1991, así como los arts. 2 del Decreto 511/67, 2 de la Ley 45/1985, y 3 de la Ley 38/1992). Más bien se establece en todos los casos su aplicación con algunas excepciones y peculiaridades. Por tanto, si en la regulación del régimen especial no existe prohi-

bición de aplicación de impuestos especiales a Canarias, difícilmente una ley que crea un impuesto especial nuevo aplicable a todo el territorio nacional (incluido Canarias) puede vulnerar esa regulación.

En segundo término, destaca el Abogado del Estado que sólo existirá modificación del régimen económico y fiscal canario cuando se alteren las normas que lo regulan, normas que tienen como único contenido y objeto las especialidades fiscales propias del territorio de Canarias, lo que no ocurre en el presente caso, pues la modificación del apartado 1 del art. 3 de la Ley 38/1992, de impuestos especiales, en cuanto establece un nuevo impuesto de aplicación general a todo el territorio nacional, no da lugar a alterar la normativa especial exclusiva de Canarias (régimen económico y fiscal canario). Para llegar a esta conclusión es preciso reconocer, de un lado, que el art. 133.1 CE atribuye al Estado la potestad originaria para establecer tributos y si la ejercita en todo el territorio nacional sin internarse en el régimen jurídico especial canario, no resulta modificado; y, de otro lado, que cuando las leyes reguladoras del régimen económico y fiscal canario se remiten a las normas que configuran el régimen de los impuestos especiales, lo están haciendo teniendo en cuenta la competencia estatal en materia tributaria y no en el sentido de que dicha remisión congela la regulación de dichos impuestos en relación con Canarias.

Ya en relación con la justificación del nuevo impuesto especial sobre la producción de energía eléctrica, incluida en la exposición de motivos de la Ley 66/1997, a saber, la obtención de recursos para compensar la supresión del recargo de «coste específico asignado a la minería del carbón», apunta el Abogado del Estado que la desaparición de este recargo fue consecuencia del art. 2.2 de la Decisión 3632/93/CECA, de la Comisión, de 28 de diciembre de 1993, que inhabilitó el sistema del recargo en la factura del consumo de energía eléctrica, porque la gestión por las empresas suministradoras privadas no permitía el control presupuestario público derivado de la Decisión. Por este motivo desapareció el recargo y se estableció el impuesto, cuyo producto incrementaría la recaudación para poder incluir en los presupuestos generales del Estado de cada año la partida correspondiente para financiar las ayudas al carbón. De esta justificación se deduce como primera consecuencia que la medida adoptada resulta absolutamente extraña al contenido y bases del régimen económico y fiscal canario, por lo que su aplicación a todo el territorio nacional es razonable y, por tanto, injustificada la exclusión del archipiélago canario. Además, resulta discriminatorio que Canarias se beneficie de las subvenciones a la producción de carbón (que es una de las materias primas fundamentales para la producción de energía) sin contribuir a la financiación del régimen del sector eléctrico que compensa con la tarifa única las diferencias de coste de producción en las diferentes zonas del territorio nacional.

En suma, concluye el Abogado del Estado en esta primera parte de sus alegaciones, que el régimen económico y fiscal canario no contiene una prohibición absoluta de gravámenes sobre el consumo en Canarias, y que el impuesto especial sobre la electricidad tiene vocación nacional y no modifica las especialidades de Canarias y, por todo ello, dicho impuesto ni vulnera el principio de franquicias sobre el consumo ni modifica el régimen económico y fiscal canario.

Por otro lado, y con referencia a la naturaleza del informe previsto en la disposición adicional tercera de la Constitución y el art. 46.3 EACan, parte el Abogado del Estado del hecho de que en el presente caso se solicitó el informe y se emitió. Se opone, pues, a los efectos que el Gobierno recurrente atribuye al carácter negativo del informe (efectos vinculantes u obstativos

de la medida pretendida). Ante todo, advierte el Abogado del Estado que en el presente caso no era preceptivo ni necesario el informe previo del Parlamento canario, pues la norma impugnada no supuso una modificación del régimen económico y fiscal canario, dado que la creación de una nueva modalidad tributaria que no tiene ninguna especialidad en el territorio de Canarias no sólo no puede considerarse variación del citado régimen sino que, además, tampoco afectó a la característica general del régimen económico y fiscal canario de franquicia sobre el consumo, que no implica una prohibición total y absoluta de gravámenes sobre el consumo. En el peor de los casos, de exigirse un trámite, sería el de audiencia del art. 46.4 EACan, que debe entenderse cumplido con la emisión del informe que fue solicitado por simples razones de prudencia y para evitar un posible vicio que afectase a la constitucionalidad de la Ley. Por ello, el que el informe del Parlamento canario fuese negativo en nada afecta a la eficacia y constitucionalidad de la Ley, pues el pretendido carácter vinculante de la intervención del Parlamento canario se predica en la demanda exclusivamente de aquellos proyectos de normas que modifican el régimen económico y fiscal canario. Debe tenerse en cuenta que si cualquier disposición normativa que se refiera al régimen económico y fiscal canario en su sentido más amplio, ya sea alterando su materialización positiva, ya sea afectando directa o indirectamente a sus principios informadores, ha de estar sometida a «informe previo», se vacía el contenido de la previsión del art. 46.4 EACan.

Subsidiariamente a la anterior alegación, y para el supuesto de que se llegue a entender que el precepto recurrido se encuentra en el presupuesto previsto en la disposición adicional tercera de la Constitución, se opone a considerar que el informe negativo emitido sea obstativo de la aprobación del precepto legal. En primer lugar, porque la STC 35/1984 «ha declarado al informe como preceptivo solamente», como un mecanismo de colaboración, sin que pueda admitirse su carácter obstativo porque ello llevaría no sólo a una situación de bloqueo o imposibilidad práctica de toda reforma del régimen fiscal de Canarias, dada la cualificada mayoría que se requiere para el informe favorable, sino que, además, sería radicalmente incompatible con la potestad originaria del Estado ex art. 133.1 CE. En segundo lugar, si la Constitución y el Estatuto de Autonomía hubieran querido establecer un régimen de concierto o convenio, como fue el caso del País Vasco y Navarra, sin duda lo hubieran previsto. Lo que no es posible es deducir de un «informe previo» la creación de un régimen de normación tributaria de carácter pactado.

En suma, la expresión utilizada en la disposición adicional tercera de la Constitución debe ser interpretada en su sentido propio, sin extender su significado y efectos a consecuencias no establecidas y extrañas a la verdadera naturaleza jurídica del requisito o trámite que es. En el presente caso la Comunidad Autónoma pretende compartir con el Estado la potestad originaria para establecer tributos, cuando lo único que se prevé es la emisión de un informe previo.

Por consecuencia de lo expuesto el Abogado del Estado interesa que se dicte sentencia declarando la plena constitucionalidad del precepto impugnado.

11. El escrito de alegaciones de la representación del Congreso de los Diputados tuvo su entrada en el Registro General de este Tribunal el día 8 de mayo de 1998, suplicando que se dictase sentencia por la que se desestimase el recurso en lo que afecta al vicio de procedimiento parlamentario invocado por el recurrente.

En efecto, limita esta parte sus alegaciones a la supuesta infracción de las normas de procedimiento parlamentario denunciadas por el Gobierno de Canarias en

su recurso de inconstitucionalidad, infracción que niega, primero, porque no habiendo sido emitido ni remitido, en tiempo procedimentalmente válido, el informe del Parlamento de Canarias, no sería necesario entrar en el análisis de tal infracción, pues, a los efectos de este recurso, no existe un informe eficaz y, en consecuencia, no hace falta examinar si tal informe es «obstativo» o no lo es. En este sentido, señala la representación del Congreso de los Diputados que «resulta sorprendente, en efecto, que en la extensísima y reiterativa fundamentación del recurso del Gobierno canario, no se dedique una sola línea a precisar las cuestiones fundamentales de cuándo se requirió el informe, cuando se emitió el informe y cuándo se remitió ese informe al Congreso de los Diputados. Se trata de cuestiones de suma importancia porque, sin perjuicio de negar los pretendidos efectos obstativos de ese informe —al menos con el alcance que el recurrente pretende—, es evidente su carácter preceptivo por imperativo de la DA 3.^a CE y artículo 46 EA Canario». Ahora bien, el carácter preceptivo del informe no implica que su emisión pueda paralizar la actividad legislativa de la Cámara, pues ningún principio constitucional justifica la pretensión de que el silencio del Parlamento de Canarias, sine die, impida la tramitación de proyectos o proposiciones de ley por las Cortes Generales que hipotéticamente pudieran afectar al régimen económico y fiscal canario. Y así, el Gobierno de la Nación comunicó con fecha de 26 de septiembre de 1997 al Parlamento de Canarias el contenido del art. 6 del Anteproyecto (idéntico al art. 7 de la Ley 66/1997) a los efectos de que emitiera el correspondiente informe. El Parlamento de Canarias respondió al Excmo. Sr. Vicepresidente Segundo del Gobierno que dicho informe sería emitido por el Pleno de la Cámara el día 22 de octubre de 1997. Posteriormente, la Mesa del Congreso comunicó al Parlamento de Canarias la recepción del Proyecto de ley a los efectos previstos en la disposición adicional tercera de la Constitución y el art. 45.3 EACan (ahora art. 46.3). Proyecto de ley cuyo art. 6.2 se convirtió después de la tramitación en el art. 7.2 sin haber sido objeto de ninguna enmienda. Pese a esto, el Parlamento de Canarias dejó transcurrir todo el proceso legislativo hasta que con fecha de 19 de diciembre de 1997 emitió un informe que tuvo entrada en el Congreso de los Diputados el 23 de diciembre de 1997 (registro de entrada núm. 39.822), precisamente el día que el Pleno de la Cámara sometía a votación las enmiendas del Senado al Proyecto de ley. Es más, ningún grupo parlamentario planteó objeción alguna al art. 7.2 del Proyecto. En consecuencia, queda claro que el informe del Parlamento de Canarias sobre el art. 7.2 no se emitió ni se remitió a la Cámara en tiempo válido, por lo que no puede tener eficacia alguna en la tramitación parlamentaria.

No obstante lo anterior, el recurso del Gobierno canario dedica una considerable extensión a analizar doctrinalmente la naturaleza jurídica y la eficacia del informe del Parlamento de Canarias previsto en el art. 46.3 EACan con base en la disposición adicional tercera de la Constitución, pero no dedica una línea a analizar las dos cuestiones esenciales de este caso: de un lado, los efectos de la falta de informe tras su petición, y, de otro, el momento de su emisión para que sea eficaz. Sin embargo, el recurso produce la equívoca impresión de que el Parlamento de Canarias emitió un informe desfavorable cuando se le pidió, y que, pese a ello, se tramitó el Proyecto sin tener en cuenta el carácter obstativo del informe. Por este motivo, es necesario hacer las siguientes precisiones. En primer lugar, que la regulación de la exigencia del informe previsto en la disposición adicional tercera de la Constitución y el art. 46 EACan presenta tales lagunas e imprecisiones que, de buena fe, puede dar lugar a situaciones equívocas.

Quizá por ello «el recurrente intenta construir la teoría de un sistema legislativo de “concurrencia imperfecta”, un *tertium genus* entre el sistema de “concierto” del País Vasco y el sistema de “convenio” de Navarra», para lo cual hace un llamamiento al «fondo pactista» que late en los preceptos indicados, que sólo puede funcionar como un «complejo de lealtades recíprocas» (doctrina del Dictamen 1/93 del Consejo Consultivo de Canarias). Sin duda, gran parte de las numerosas lagunas que ofrece la insuficiente regulación del informe del Parlamento de Canarias sólo pueden resolverse sobre la base de la lealtad recíproca. Pues bien, partiendo de que es muy discutible que la disposición adicional tercera de la Constitución contenga una atribución de una competencia de participación en el procedimiento legislativo estatal a la Comunidad Autónoma de Canarias, es evidente que si la norma quisiera decir que el informe del Parlamento de Canarias es previo, preceptivo y vinculante, así lo habría dicho. En este sentido, el recurrente cita en apoyo de su tesis la STC 149/1991, sobre el informe previsto en el art. 112 de la Ley de costas 22/1988, pero este precepto se refiere expresamente a un informe que ha de emitirse «con carácter preceptivo y vinculante».

Sobre la preceptividad del informe no hay duda, debiendo entenderse esa preceptividad en un doble sentido, pues afecta tanto a la solicitud (por dos veces se pidió, primero por el Gobierno y luego por la Mesa del Congreso) como a la obligación de emitirlo (incluso actuando de oficio cuando no se le solicita por no producirse con claridad el presupuesto de hecho). Informe que, además, no sólo debe manifestar una opinión favorable o desfavorable, sino también motivar las razones por las que entiende que se da el presupuesto indicado. Por otra parte, aun cuando el Parlamento de Canarias emitió el informe solicitado con fecha de 19 de diciembre de 1997, lo hizo una vez transcurridos más de dos meses desde que se recabó, teniendo entrada en el Registro de la Cámara el mismo día que se procedía a la votación final por el Pleno (23 de diciembre de 1997). Es cierto que ni la Constitución ni el Estatuto de Autonomía de Canarias establecen un plazo para la emisión del informe, pero está claro que el informe debe emitirse y, además, en un plazo parlamentariamente útil. Lo contrario significaría otorgar al Parlamento de Canarias la competencia para oponer un veto sin límite de tiempo, por la vía del silencio, para impedir la tramitación de un proyecto. Sin embargo, la lealtad constitucional invocada por el recurrente hace que deba suplirse esa laguna estableciendo la obligación de emitir y remitir el informe en el plazo más breve para que pueda ser tenido en cuenta por las dos Cámaras. Si no se hace así, no hay respuesta en el plazo útil, y hay que entender que el Parlamento de Canarias no ha hecho uso de su derecho a emitir su informe sobre el Proyecto en cuestión.

12. La Sección Primera de este Tribunal, por providencia de 15 de septiembre de 1998, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad núm. 1453/98 dando traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, por conducto del Ministerio de Justicia, para que, en el 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» (lo que se cumplimentó en el BOE núm. 229, de 24 de septiembre).

13. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 23 de septiembre de 1998, el Abogado del Estado, en la representación que ostenta, solicitó que se le tuviese por personado y se le concediese una prórroga del plazo concedido de ocho

días más, dada la acumulación de asuntos que pendían en ese Servicio Jurídico.

14. Por providencia de la Sección Primera de este Tribunal de 24 de septiembre de 1998 se acordó incorporar a los autos el escrito del Abogado del Estado, teniéndosele por personado y parte en representación del Gobierno y prorrogándosele en ocho días más el plazo concedido para formular alegaciones.

15. Por escrito registrado en este Tribunal el día 3 de octubre de 1998, el Presidente del Congreso de los Diputados acordó personarse en el procedimiento (recurso de inconstitucionalidad núm. 1453/98) a los solos efectos de formular, en su caso, alegaciones a través del Jefe de la Asesoría Jurídica de la Secretaría General de la Cámara, don Fernando Sainz Moreno, en relación con el motivo de inconstitucionalidad invocado respecto del grupo de preceptos formado por el art. 9, apartados 1, 2, 6 y 10, y disposición transitoria decimonovena, apartado 3, de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, remitiendo el recurso a la Dirección de Estudios y Documentación de la Secretaría General. Posteriormente, don Fernando Sainz Moreno, Letrado de las Cortes Generales, presentó escrito en el Registro General de este Tribunal el día 5 de octubre de 1998, suplicando, de un lado, que se le tuviese por personado en representación del Congreso de los Diputados y, de otro, que se le ampliase el plazo para efectuar alegaciones en ocho días más, ante la complejidad del asunto y la necesidad de consultar los trabajos parlamentarios sobre los preceptos impugnados, ampliación que fue acordada por providencia de 7 de octubre de 1998.

16. Por escrito presentado en este Tribunal el día 7 de octubre de 1998, el Presidente del Senado acordó igualmente que se tuviera a dicha Cámara por personada en el recurso núm. 1453/98 para formular alegaciones en relación con la vulneración de la disposición adicional tercera de la Constitución y del art. 46.3 del Estatuto de Autonomía de Canarias, encomendando la representación y defensa de la Cámara al Letrado de las Cortes Generales don Manuel Fernández-Fontecha Torres.

17. Por escrito registrado el mismo día 7 de octubre de 1998, el Letrado de las Cortes Generales, don Manuel Fernández-Fontecha Torres, en la representación del Senado, formuló alegaciones en relación con el recurso de inconstitucionalidad núm. 1453/98, suplicando que se dictase Sentencia desestimándolo en lo que se refiere al supuesto vicio de procedimiento en la tramitación parlamentaria de las normas impugnadas.

Parte el Letrado del Senado en sus alegaciones advirtiendo que la Mesa del Senado, por Acuerdo de 15 de diciembre de 1997, dio trámite de informe al Parlamento de Canarias, de la misma manera que previamente lo había hecho la Mesa del Congreso de los Diputados, habiendo emitido aquél tres informes con fecha de 22 de octubre de 1997. Dicho esto, procede primero esta representación a hacer un resumen de la argumentación del Gobierno canario con relación al primer motivo en términos similares a los expuestos en el recurso de inconstitucionalidad núm. 1000/98 para, posteriormente, y al igual que hizo en éste, negar las dos premisas de las que parten los recursos: en primer lugar, que la disposición adicional tercera de la Constitución deba entenderse como una cláusula de apertura y recepción de todo el contenido vigente del régimen económico y fiscal canario o de los principios nucleares del mismo en cuanto se refieren a la franquicia fiscal sobre el consumo; y, en segundo lugar, que el informe previo a que se refiere la disposición adicional tercera de la Constitución pueda interpretarse en un sentido extensivo como susceptible de ser emitido con carácter obligatorio

en todas y cada una de las instancias del procedimiento legislativo.

Por todo ello, concluye una vez más el representante del Senado suplicando la desestimación del recurso de inconstitucionalidad núm. 1453/98 promovido por el Parlamento de Canarias, en lo que a su segundo motivo se refiere, esto es, el relativo al carácter vinculante u obstativo del informe del Parlamento de Canarias.

18. El Abogado del Estado presentó su escrito de alegaciones el día 19 de octubre de 1998 en el Registro General de este Tribunal, suplicando, de un lado, que se dictase Sentencia por la que se declarase la constitucionalidad de los preceptos impugnados en el recurso núm. 1453/98 y, de otro, que se procediese a acumular éste al que lleva el núm. 1000/98, dada la conexión objetiva existente entre ambos.

Sobre el primer particular —la desestimación del recurso— el Abogado del Estado reitera las alegaciones que hizo en el recurso de inconstitucionalidad núm. 1000/98, concluyendo igualmente que el impuesto especial sobre la electricidad ni vulnera el principio de franquicias sobre el consumo ni modifica el régimen económico y fiscal de Canarias. En segundo lugar, y con referencia a la naturaleza del informe previsto en la disposición adicional tercera de la Constitución y en el art. 46.3 EACan, aún reconociendo su carácter preceptivo, niega que sea vinculante, por lo que un informe negativo del Parlamento canario en nada afectaría a la eficacia y constitucionalidad de la Ley.

Dicho lo que antecede, añade el Abogado del Estado un argumento más en sus alegaciones, esta vez en relación con la afirmación de que el apartado 3 de la disposición transitoria decimonovena de la Ley 66/1997 invade la competencia autonómica prevista en el art. 30.32 del Estatuto de Autonomía, según la redacción dada por la Ley Orgánica 4/1996, pues distribuye el incremento del importe de la recaudación del impuesto general indirecto canario aplicable a las labores del tabaco, cuando esa distribución es una competencia normativa del Parlamento de Canarias.

A juicio de esta representación procesal, el precepto recurrido es una disposición transitoria con efectos exclusivamente para 1998, que se publica en el BOE el último día del año 1997 y que también establece el nuevo tipo del impuesto que iba a generar el incremento de recaudación, por lo que, ante estas circunstancias lo que el legislador estatal pretendió fue asegurar durante 1998 la eficacia plena del incremento del tipo del impuesto, procediendo a tal fin simultáneamente a su distribución. En caso contrario, podía haber ocurrido que la falta de normativa hubiera hecho imposible la efectividad y reparto del incremento de la recaudación. Sin embargo, esta previsión garantizadora del legislador estatal fue totalmente innecesaria porque el Parlamento canario, adelantándose a la aprobación definitiva del nuevo tipo, la incluyó en su Ley de presupuestos para 1998 —la Ley 13/1997. En consecuencia, teniendo en cuenta las circunstancias expresadas y que los términos de las Leyes estatal y autonómica son idénticos, concluye que la disposición transitoria decimonovena, apartado 3 de la Ley 66/97 «es constitucional por no producir ninguna perturbación o alteración en el ejercicio de la competencia normativa autonómica».

19. El escrito de alegaciones de la representación del Congreso de los Diputados tuvo su entrada en el Registro General de este Tribunal el día 23 de octubre de 1998, suplicando que se dictase sentencia por la que se desestimase el recurso en lo que afecta a la infracción del procedimiento parlamentario invocado, reiterando lo expuesto en el recurso de inconstitucionalidad núm. 1000/98, infracción aquella que niega porque, aun cuando el informe previsto en la disposición adicional

tercera de la Constitución y en el art. 46.3 del Estatuto de Autonomía sea preceptivo, en modo alguno puede calificarse de vinculante u obstativo, sin perjuicio de la trascendencia política que pueda tener.

Por medio de otrosí, solicitó esta representación procesal la acumulación del presente recurso con el que lleva el núm. 1000/98, al amparo del art. 83 LOTC, dada la clara conexión de objetos y de planteamientos jurídicos.

20. Por providencia de la Sección Primera de este Tribunal de 27 de octubre de 1998 se acordó tener por solicitada, por parte del Abogado del Estado y del Letrado de las Cortes Generales personado en representación del Congreso de los Diputados, la acumulación del recurso de inconstitucionalidad núm. 1453/98 con el registrado con el núm. 1000/98, acordando igualmente oír al Parlamento y al Gobierno de Canarias, promoventes de ambos recursos, así como al Letrado de las Cortes Generales personado en nombre del Senado, para que en el plazo de diez días alegasen lo que estimasen conveniente sobre dicha acumulación.

21. Por sendos escritos registrados el día 7 de noviembre de 1998, tanto el Sr. Fernández-Fontecha Torres, en nombre y representación del Senado, como el Sr. Martínez de la Peña González, en nombre y representación del Parlamento de Canarias, manifestaron que no existía inconveniente alguno en la acumulación interesada. Posteriormente, con fecha de 10 de noviembre de 1998 presentó su escrito el Sr. Orozco Muñoz, en nombre y representación del Gobierno canario, indicando igualmente su conformidad con la acumulación solicitada.

22. Por Auto de 23 de marzo de 1999, este Tribunal, al amparo de lo dispuesto en el art. 83 LOTC, acordó acumular el recurso de inconstitucionalidad núm. 1453/98 al registrado con el núm. 1000/98.

23. Por providencia de 29 de junio de 2004 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 30 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. En los presentes recursos de inconstitucionalidad acumulados núms. 1000/98 y 1453/98 promovidos, respectivamente, por el Gobierno y el Parlamento de Canarias, se impugnan varios preceptos de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social. Tanto el Gobierno como el Parlamento de Canarias recurren el art. 7, apartado 2, de la citada Ley, que modifica el art. 3.1 de la Ley 38/1992, de 28 de diciembre, de impuestos especiales, porque, al extender a Canarias el ámbito de aplicación y exigibilidad del impuesto sobre la electricidad, estaría vulnerando el principio de franquicia fiscal sobre el consumo, franquicia que formaría parte integrante del régimen económico y fiscal canario y se encontraría garantizada tanto en la disposición adicional tercera de la Constitución como en el art. 46 del Estatuto de Autonomía de Canarias, en la redacción dada por la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre (en adelante, EACan). Además, el Gobierno canario considera que al haberse introducido en el territorio de Canarias el citado impuesto indirecto estatal, pese al informe desfavorable del Parlamento canario, se habría asimismo vulnerado la disposición adicional tercera de la Constitución y el art. 46.3 EACan, normas que impedirían cualquier modificación del régimen económico y fiscal canario que no contara con informe favorable.

Por su parte, el Parlamento de Canarias recurre también el art. 9, apartados 1, 2, 6 y 10, y la disposición transitoria decimonovena, apartado 3, de la Ley

66/1997, por haberse aprobado contra la voluntad expresada por el Parlamento de Canarias. Imputa, además, a la disposición transitoria decimonovena, apartado 3, de esa misma norma legal la invasión de la competencia autonómica prevista en los arts. 30.32 y 59 g) EACan, que tras la modificación operada por la citada Ley Orgánica 4/1996, atribuyen a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia exclusiva para establecer los criterios de distribución y porcentajes de reparto de los recursos derivados del régimen económico y fiscal de Canarias.

El Abogado del Estado se opone a las anteriores objeciones. En primer lugar, porque, a su juicio, la disposición adicional tercera de la Constitución y el art. 46.1 EACan no impiden que el legislador estatal, en virtud de la potestad originaria para establecer tributos que le confiere el art. 133.1 CE, introduzca nuevos impuestos indirectos en el territorio de Canarias, sino que, únicamente, obliga a que en estos casos se someta el Proyecto a informe previo del Parlamento de Canarias. En segundo lugar, porque el principio de «franquicias fiscales sobre el consumo» que recoge el art. 46.1 EACan no puede interpretarse como una prohibición absoluta al establecimiento de impuestos sobre el consumo, sino como la existencia de una tributación sobre el consumo diferenciada y en algunos casos menor. En tercer lugar, porque, en tanto que el impuesto especial sobre la electricidad tiene vocación nacional y no modifica las especialidades de Canarias, dicho impuesto ni vulnera el principio de franquicias sobre el consumo ni modifica el régimen económico y fiscal canario, razón por la cual, no resultaba preceptivo el informe previo del Parlamento canario, sino, en el peor de los casos, la audiencia prevista en el art. 46.4 EACan. En cuarto lugar, porque, en todo caso, conforme a la doctrina de este Tribunal, el informe tendría carácter preceptivo pero nunca vinculante. En último lugar, en fin, considera el Abogado del Estado que el apartado 3 de la disposición transitoria decimonovena de la Ley 66/1997, al establecer los criterios de reparto del incremento del importe de la recaudación del impuesto general indirecto canario aplicable a las labores del tabaco, no vulnera la competencia autonómica prevista en el art. 30.32 EACan porque al haberse dictado cautelarmente, tener vigencia exclusiva para el ejercicio de 1998 y coincidir en términos idénticos con la distribución establecida en la Ley del Parlamento de Canarias 13/1997, no produce ninguna perturbación o alteración en el ejercicio de la normativa autonómica.

Finalmente, tanto el Senado como el Congreso de los Diputados limitan sus alegaciones a oponerse a la supuesta inconstitucionalidad de los preceptos impugnados por infracción de las normas del procedimiento parlamentario. En este sentido, a juicio del Senado, la competencia exclusiva del Estado en materia de «Hacienda general y Deuda del Estado» (art. 149.1.14 CE) es incompatible con la pretendida construcción de un régimen de colaboración necesaria de la Comunidad Autónoma de Canarias en el ejercicio de la potestad legislativa sobre la materia de su régimen económico y fiscal y, por tanto, con una pretendida naturaleza vinculante u obstativa del informe previo de la Comunidad Autónoma. Además, el art. 90 CE prevé un plazo concreto y taxativo para la tramitación de los proyectos remitidos por el Congreso que no admite suspensiones, por lo que el informe del Parlamento canario debe situarse en la fase previa a la iniciación del procedimiento, no siendo susceptible de ser emitido con carácter obligatorio en todas y cada una de las instancias posteriores del procedimiento legislativo. Por su parte, el Congreso de los Diputados destaca, de un lado, la falta de eficacia en la tramitación parlamentaria del informe emitido, puesto que, habiendo sido requerido el Parlamento de Canarias con fecha de 26 de septiembre de 1997 para

que lo formulara, éste dejó transcurrir todo el procedimiento legislativo y no emitió el mismo hasta el 19 de diciembre de 1997; y, de otro, que el informe previo que reclaman la disposición adicional tercera de la Constitución y el art. 46.3 EACan, tiene carácter preceptivo pero no vinculante, debiendo motivar las razones por las que se manifiesta una opinión favorable o desfavorable.

2. Antes de abordar las cuestiones de fondo es conveniente relatar la evolución normativa que desde sus orígenes ha tenido el gravamen de la electricidad en el archipiélago canario.

A este respecto, hay que partir del art. 7 de la Ley de 28 de junio de 1898 de presupuestos del Estado para el año económico de 1898-1899, que creó, con carácter transitorio, un impuesto sobre el «consumo de luz eléctrica y luz de gas», a satisfacer por los consumidores y aplicable en todo el territorio nacional, impuesto que mantendría su vigencia hasta la reforma tributaria de 1964. Fue la Ley de 18 de marzo de 1900 la que dio carácter permanente a este impuesto transitorio, norma que fue desarrollada por el Real Decreto de 22 de marzo de 1900 (que aprobaba el Reglamento del impuesto sobre el consumo de gas, electricidad y carburo de calcio). Posteriormente, la Ley de 12 de junio de 1911, sobre supresión del impuesto sobre consumos, sal y alcoholes, previó la posibilidad de que los Ayuntamientos de los Municipios en que fuese suprimido este impuesto establecieran un «Recargo del impuesto del Estado sobre el consumo de gas y electricidad» [art. 6 c)], para atender a las necesidades de sus presupuestos.

Tras la reforma tributaria operada por la Ley de 16 de diciembre de 1940, por la que se creaban determinados impuestos indirectos sobre el consumo interior, que integraban lo que se denominaría «contribución de usos y consumos», el impuesto sobre la electricidad continuó aplicándose con total normalidad en todo el territorio nacional, Canarias incluida. Así, tanto el art. 2 del Decreto de 28 de diciembre de 1945, por el que se aprobaba el texto refundido del libro I de la contribución de usos y consumos («Reglamento sobre productos transformados»), como el art. 1 del Decreto de 8 de febrero de 1946, por el que se aprobaba el texto refundido del libro II de la contribución de usos y consumos («Reglamento sobre energía y primeras materias»), preveían la aplicación de esas Contribuciones a todo el territorio nacional, exigiéndose para el gas y la electricidad en el interior de la Península, Islas Baleares y Canarias y plazas de soberanía en Marruecos, pues sólo el gravamen del consumo de carburo de calcio era únicamente aplicable en la Península y Baleares.

Posteriormente, el art. 76 de la Ley de 26 de diciembre de 1957, de presupuestos del Estado para el bienio económico 1958-1959 y de modificación de contribuciones e impuestos, convirtió la anterior contribución en el «impuesto sobre el gasto» (aplicable también en las Islas Canarias en su triple modalidad), y mantuvo la vigencia y aplicación del impuesto sobre el gas y la electricidad en el archipiélago canario.

No es sino con la Ley 41/1964, de 11 de junio, de reforma del sistema tributario, con la que desaparece el citado tributo para todo el territorio nacional [en concreto, se suprime por el art. 238.1 e)]. Ahora bien, aunque el posterior Decreto 511/1967, de 2 de marzo, por el que se aprobaba el texto refundido de los impuestos especiales, excluía de su ámbito de aplicación el gravamen del consumo de la electricidad, sin embargo, la desaparición del impuesto no supuso la del gravamen de dicho consumo, dado que se trasladó al seno del impuesto general sobre el tráfico de las empresas (texto refundido aprobado por Decreto 3314/1966, de 29 de diciembre), el cual sometía a tributación, entre otros

hechos u operaciones, las «ventas, suministros y entregas de cemento, cerámica, vidrio, papel, cartón, cartulina, bandajes y electricidad» [art. 16 E)]. Sin embargo, conforme al art. 229.2 de la Ley 41/1964, el art. 7.2 del Decreto 3314/1966 y el art. 7.2.B a) del Decreto 3361/1971, de 23 de diciembre, por el que se aprobaba el Reglamento del impuesto, este hecho imponible no era de aplicación en Canarias, inaplicación que sería ratificada luego por el art. 15 de la Ley 30/1972, de 22 de julio, sobre régimen económico-fiscal de Canarias, pero que desaparecería por obra de la Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del régimen económico fiscal de Canarias, con la creación del impuesto general indirecto canario, en cuyo art. 9 se establece, en todo caso, la sujeción al tributo de las operaciones que se realicen en el desarrollo de la actividad de «distribución de agua, gas, electricidad y energía térmica» [apartado 9 b)].

Finalmente, será la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, la que recupere nuevamente como gravamen autónomo para todo el territorio nacional, Canarias incluida (art. 3 de la Ley 38/1992, de 28 de diciembre, de impuestos especiales), el impuesto sobre la electricidad, como impuesto especial de fabricación que grava la producción de energía eléctrica, con obligación para el sujeto pasivo (el fabricante) de repercutir el importe de las cuotas devengadas sobre los adquirentes del producto objeto del tributo (art. 14 Ley 38/1992).

En suma, en la evolución histórica expuesta es apreciable que la imposición sobre la electricidad ha sido algo habitual en todo el territorio nacional desde el año 1898 hasta 1964. No se corresponde con la realidad que este impuesto no haya constituido otra de las excepciones al régimen de franquicias sobre el consumo a que se refiere el art. 46.1 EACan, pues no sólo no ha carecido de eficacia normativa en Canarias, sino que fue uno de los tributos sobre consumos específicos de mayor potencialidad recaudatoria a lo largo del tiempo en que fue aplicado (junto con el impuesto sobre el alcohol, la cerveza, el papel, la fundición y el transporte), como consta en los Registros de Intervención de Caudales de Las Palmas de Gran Canaria y Santa Cruz de Tenerife.

3. Tras esta breve síntesis de la evolución normativa del gravamen sobre la electricidad en Canarias procede entrar, en primer lugar, en el análisis de la constitucionalidad del art. 7, apartado 2, de la Ley 66/1997, precepto que da nueva redacción al art. 3.1 de la Ley 38/1992, de 28 de diciembre, de impuestos especiales. Como ya hemos señalado, según el Gobierno y el Parlamento de Canarias, dicha norma, en tanto que incluye a las Islas Canarias en el ámbito de aplicación y exigibilidad del impuesto especial sobre la electricidad, que constituye un tributo que grava el consumo, podría entrar en contradicción con la franquicia sobre el consumo que, a su juicio, garantiza la disposición adicional tercera de la Constitución en relación con el art. 46.1 EACan, tras la modificación operada por la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre. Sustancialmente, entienden los recurrentes 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 especial sobre la electricidad vulnera la franquicia sobre el consumo a que alude dicho precepto estatutario al constituir un impuesto estatal indirecto que grava un consumo específico, dado que el reconocimiento de dicha franquicia implica la prohibición de impuestos esta-

tales sobre el consumo, salvo cuando constituyan una fuente de financiación de las haciendas canarias o sean consecuencia de la adaptación del régimen económico y fiscal canario al Derecho comunitario, excepciones que no concurren en este caso.

Planteada 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, en relación con 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, cuya doctrina reiterábamos en la STC 62/2003, de 27 de marzo.

Así, ante todo, importa recordar:

a) «La disposición adicional tercera de la Constitución, interpretada a la luz de sus antecedentes parlamentarios, permite llegar a la conclusión de que contiene una norma que, partiendo de la existencia del régimen económico y fiscal de Canarias, incorpora a la evidente viabilidad constitucional de su modificación por el Estado —arts. 133.1 y 149.1, apartados 10, 13 y 14 CE— la exigencia de un previo informe autonómico» (STC 16/2003, FJ 4)

b) Una interpretación sistemática de la invocada disposición adicional tercera, por virtud del «principio de unidad de la Constitución» que reiteradamente hemos declarado, expresa claramente la finalidad del régimen económico y fiscal canario y por consecuencia su carácter evolutivo:

1) Los elementos que integran el régimen económico y fiscal canario —no exclusivamente fiscales— «son puros medios para conseguir un fin —art. 138.1 CE—, concretamente, la realización efectiva del principio de solidaridad atendiendo precisamente al hecho insular» (STC 16/2003, FJ 5).

2) De ello deriva el sentido profundamente evolutivo del contenido del régimen económico y fiscal canario. Por una parte, el citado art. 138.1 CE «no se refiere simplemente al hecho insular, sino “a las circunstancias del hecho insular”. Y si el hecho insular es perfectamente invariable, las “circunstancias” sociales y económicas que lo rodean, no. De ello deriva el carácter fundamentalmente evolutivo del régimen económico y fiscal de Canarias». Hasta aquí, son los datos canarios los determinantes de la evolución. Pero además, el régimen canario «no vive aisladamente sino que se integra en un sistema general en el que el Estado, por exigencias del principio de solidaridad, ha de velar “por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo, entre las diversas partes del territorio español”, equilibrio económico en el que, sin duda, habrá que ponderar, en cada momento, el hecho insular, pero también los datos relativos a las demás “partes del territorio español”», de suerte que «el principio de solidaridad también opera en esta dirección, pues el “equilibrio económico” entre las diversas partes del territorio español exige una contemplación de las circunstancias no sólo de Canarias, sino del resto de España. El régimen económico y fiscal canario podrá variar en función de las circunstancias específicas de Canarias y también como consecuencia de las circunstancias del resto del territorio español» (STC 16/2003, FJ 5).

Y es que, en definitiva, la virtualidad propia del principio constitucional de solidaridad, que aspira a unos resultados globales para todo el territorio español, recuerda la técnica de los vasos comunicantes.

4. Así, «sobre la base de las reflexiones precedentes en torno a la disposición adicional tercera de la Constitución», concluimos en la STC 16/2003, FJ 7, que «no resulta fácil extraer de este precepto la garantía de un contenido inalterable del régimen económico y fiscal de Canarias. Por un lado, ya hemos visto 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, 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 de Canarias, 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».

Ya más concretamente, hemos precisado en la citada Sentencia (FJ 7) «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 de Canarias. 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 canario —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 a poner de relieve la viabilidad de la aplicación en Canarias de impuestos estatales sobre consumos específicos», que es, justamente el caso del impuesto especial sobre la electricidad.

Y añadíamos (FJ 8): «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)).

5. Pues bien, un análisis histórico del régimen económico y fiscal de Canarias 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. En segundo lugar, la exclusión de determinados productos del ámbito de esa imposición indirecta. Y, en tercer lugar, la existencia de tributos destinados exclusivamente a la financiación del archipiélago canario. 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 y 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, en su vertiente tributaria, ha sido la de mantener «una presión fiscal indirecta, diferenciada y menor que en el resto del Estado» (Ley 20/1991), y hoy también que en la Unión Europea (Ley 19/1994), mediante una estructura impositiva con tributos equivalentes o similares a los existentes en el resto del territorio nacional.

Ya en este punto, hemos de señalar que, pudiendo identificarse —como hemos dicho— dentro del carácter evolutivo del régimen económico y fiscal canario un dato 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 imposición indirecta para comprobar la existencia de ese elemento diferencial de tributación. Así, mientras que, al tiempo de interponerse los presentes recursos, el impuesto especial sobre determinados medios de transporte se aplica a un tipo general del 12 por 100 [art. 70.1 a) Ley 38/1992], para Canarias se prevé un tipo del 11 por 100 [art. 70.1 b) Ley 38/1992]; mientras que en el impuesto sobre el alcohol y bebidas derivadas se establecía con carácter general un gravamen de 114.000 pesetas/hectolitro (art. 39 Ley 38/1992), para Canarias lo era sólo de 89.204 pesetas/hectolitro (art. 23.6 Ley 38/1992); y, en fin, mientras el impuesto sobre el valor añadido tenía unos tipos de gravamen del 4, 7 y 16 por 100 (arts. 90 y 91 Ley 37/1992), el impuesto general indirecto canario se aplicaba con unos tipos que oscilaban entre el 0, 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, seguían existiendo tributos de aplicación exclusiva en el archipiélago canario, como eran el arbitrio sobre la producción y la importación (en la actualidad, arbitrio sobre importaciones y entregas de mercancías en Canarias) y el impuesto general indirecto canario. 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 con-

formidad 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 atribuía por la disposición adicional primera de la Ley 20/1991 a los Cabildos Insulares, para su distribución entre las corporaciones locales canarias (actualmente en el arbitrio sobre importaciones y entregas de mercancías, 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 impuesto general indirecto canario, en el que el importe de la recaudación se distribuye 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 las SSTC 16/2003 (FJ 8) y 62/2003 (FJ 6), que el núcleo esencial del art. 46 EACan que el Gobierno y el Parlamento de Canarias consideran 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», al menos con el sentido y extensión que los recurrentes pretenden. Así, en la STC 62/2003, de 27 de marzo, FJ 6, advertíamos: «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". Ésta 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 ... 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"».

Y sobre la base del tan reiteradamente destacado sentido evolutivo del régimen económico y fiscal canario, hemos de concluir que el impuesto especial sobre la electricidad no ha alterado las características tradicionales del régimen canario, que sigue subsistiendo «en términos reconocibles» dentro de las «directrices» trazadas en el art. 46.1 EACan.

Cuestión distinta es la de que siendo el mencionado tributo un impuesto sobre el consumo resultase necesario el informe parlamentario previsto en la disposición adicional tercera de la Constitución. Pero este es otro de los extremos debatidos al que nos referiremos seguidamente.

7. Reprocha también el Gobierno de Canarias al art. 7, apartado 2, de la Ley 66/1997, y el Parlamento de Canarias al art. 9, apartados 1, 2, 6 y 10, y a la disposición transitoria decimonovena, apartado 3, de la misma Ley, la vulneración de la garantía procedimental de colaboración establecida tanto en la disposición adicional tercera de la Constitución como en el art. 46 EACan, dado que, sin tener en cuenta el carácter obstativo del informe desfavorable de Parlamento canario, la reforma sometida a dictamen fue aprobada por las Cortes Generales.

El contenido de los preceptos impugnados puede sintetizarse así: a) el art. 7 de la Ley 66/1997 modifica la Ley 38/1992, de 28 de diciembre, de impuestos especiales, creando un nuevo impuesto especial de fabricación y, en concreto, un impuesto sobre la electricidad que, por disposición expresa de su apartado 2 (que da nueva redacción al apartado 1 del art. 3 de la Ley 38/1992) será de aplicación en todo el territorio nacional, Islas Canarias, Ceuta y Melilla incluidas; b) el art. 9 de la Ley 66/1997 modifica varios artículos de la Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del régimen económico y fiscal de Canarias y, en concreto, algunos preceptos relativos al impuesto general indirecto canario, en lo que ahora importa, en sus apartados 1, 2, 6 y 10; y c) la disposición transitoria decimonovena, apartado 3, de la Ley 66/1997, establece los porcentajes para la distribución entre la Comunidad Autónoma, los Cabildos y los Ayuntamientos del incremento del importe de la recaudación del impuesto general indirecto canario como consecuencia del aumento del tipo de gravamen aplicable a las labores del tabaco en dicho impuesto.

Ya en este punto, es de señalar que, efectivamente, el informe exigido por la disposición adicional tercera de la Constitución y el art. 46.3 EACan fue reiteradamente recabado, primeramente, por el Gobierno de la Nación el 19 de septiembre de 1997 —con remisión de adendas al Anteproyecto el 26 de septiembre y el 3 de octubre siguientes, y con envío de la versión definitiva del Anteproyecto el 7 de octubre—, después por el Congreso de los Diputados el 7 de octubre de 1997 y, finalmente, por el Senado, con carácter de urgencia, el 15 de diciembre de 1997. Y emitidos los informes en sesiones plenarias de 22 de octubre y 19 de diciembre de 1997, tanto el Gobierno como el Parlamento canarios entienden que el sentido desfavorable de aquéllos, por su carácter vinculante, es decir, obstativo en caso de disconformidad, impedía la aprobación de los preceptos del Proyecto sometidos a consulta. Tanto el Abogado del Estado como las representaciones del Congreso y del Senado niegan tal virtualidad al informe desfavorable del Parlamento canario, no sin dejar constancia de la tardanza en la emisión del dictamen de 19 de diciembre de 1997, para subrayar que el informe debe producirse «en un plazo parlamentariamente útil».

Y dado que la cuestión planteada ha sido ya resuelta por la STC 16/2003, de 30 de enero, FJ 9, bastará con sintetizar su doctrina:

a) «La naturaleza vinculante del informe cuando sea desfavorable, a diferencia de su carácter preceptivo (STC 35/1984, de 13 de marzo, FJ 6), no resulta ni “de la imagen de la institución que tuvo ante sí el constituyente” (STC 215/2000, de 18 de septiembre, FJ 6), ni de la expresa dicción de los preceptos de la Constitución y del bloque de la constitucionalidad repetidamente invocados».

1) «En el primer sentido, y con el carácter de mera aproximación a la cuestión, es de recordar que, como antes hemos indicado, la Ley 30/1972, de 22 de julio, sobre régimen económico-fiscal de Canarias, había pre-

visto para su modificación, el informe sobre los anteproyectos —art. 30.1.d— a emitir por la Junta Económica Interprovincial de Canarias, órgano este de función consultiva y de propuesta —art. 29—, informe éste que obviamente no tenía carácter vinculante».

2) «Y, desde luego, este carácter no deriva de la disposición adicional tercera de la Constitución, que se limita a exigir el informe previo de la Comunidad Autónoma ni tampoco, frente a lo que señala el Gobierno canario, del art. 46.3 EACan que, lejos de calificar el informe como vinculante, únicamente exige una mayoría de dos tercios para que pueda estimarse que la Comunidad Autónoma canaria comparte la modificación pretendida, sin que la exigencia de dicha mayoría predetermine la naturaleza del informe».

b) «Ciertamente, junto a dicho informe preceptivo para la modificación del régimen económico y fiscal de Canarias, el art. 46.4 EACan ha previsto que “el Parlamento canario deberá ser oído en los proyectos de legislación financiera y tributaria que afecten al régimen económico-fiscal de Canarias”. Pero la coexistencia de estas dos figuras estatutariamente reguladas —el informe del apartado 3 y la audiencia del apartado 4, ambos del art. 46 EACan— no permite entender que el informe cuando es desfavorable resulta vinculante, pues esta conclusión vendría a desconocer “el principio de supremacía de la Constitución sobre el resto del ordenamiento jurídico, del que los Estatutos de Autonomía forman parte como norma institucional básica de la Comunidad Autónoma que el Estado reconoce y ampara como parte integrante de su ordenamiento jurídico (art. 147.1 CE)” (STC 18/1982, de 4 de mayo, FJ 1): la competencia sobre el régimen económico y fiscal de Canarias corresponde, en exclusiva, al Estado, en virtud de los títulos competenciales contenidos en los arts. 133.1, 149.1.10, 13 y 14 CE, preceptos que atribuyen al Estado las competencias sobre las materias a las que alude el art. 46.1 EACan (aduanas, comercio exterior y régimen fiscal), y es evidente que si atribuyéramos naturaleza vinculante al informe previsto en la disposición adicional tercera de la Constitución a los efectos de establecer un nuevo impuesto o modificar uno ya existente, se estaría no sólo —como señala el Abogado del Estado— anulando la potestad originaria del Estado para establecer tributos prevista en el citado art. 133.1 CE, sino también concediendo un derecho de veto a la Comunidad Autónoma recurrente o, mejor dicho, a la minoría de su Parlamento, pues bastaría con 21 diputados —de un total de 60— para bloquear cualquier iniciativa del Estado dirigida a modificar el régimen económico y fiscal de Canarias. En definitiva, como señalamos en la STC 191/1994, de 23 de junio (en relación con el régimen de los depósitos aduaneros) “un informe preceptivo y vinculante equivaldría a una autorización y significaría privar de su carácter exclusivo a esta competencia estatal” (FJ 4).- La dualidad de figuras jurídicas previstas en el art. 46.3 y 4 EACan, con su diferente régimen jurídico, ha de proyectarse sobre el sistema de mayorías aplicable en el Parlamento canario, de suerte que, en lo que ahora importa, para que el informe del apartado 3 pueda resultar favorable será necesaria la aprobación de las dos terceras partes de sus miembros y, después, ya en el ámbito de las Cortes Generales, serán éstas las que valoren, en su caso, la relevancia política a atribuir a la inexistencia de un informe favorable —el propio Gobierno canario destaca que el informe es “un acto político, derivado básicamente del órgano del que emana, y no puramente técnico”».

En suma, habiéndose dado cumplimiento al trámite previsto en la disposición adicional tercera de la Constitución y en el art. 46.3 EACan, y no teniendo el informe emitido por el Parlamento de Canarias los efectos vin-

culantes pretendidos por los recurrentes, no puede estimarse este motivo del recurso.

8. Queda por examinar, finalmente, la vulneración que el Parlamento de Canarias imputa al apartado 3 de la disposición transitoria decimonovena de la Ley 66/1997, y que se refiere a la invasión de la competencia autonómica prevista en los arts. 30.32 y 59 g) del Estatuto de Autonomía de Canarias, preceptos que tras la modificación operada por la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre, atribuyen a esta Comunidad Autónoma la competencia exclusiva para establecer los criterios de distribución y porcentajes de reparto de los recursos derivados del régimen económico y fiscal de Canarias.

Y a este respecto es de señalar:

a) El art. 30 EACan prescribe que «la Comunidad Autónoma de Canarias, de acuerdo con las normas del presente Estatuto, tiene competencia exclusiva en las siguientes materias: ... 32. El establecimiento de los criterios de distribución y porcentajes de reparto de los recursos derivados del Régimen Económico y Fiscal de Canarias», y el art. 59 EACan dispone que «se regularán necesariamente mediante ley del Parlamento canario las siguientes materias: ... g) Los criterios de distribución y porcentajes de reparto de los recursos derivados del régimen económico-fiscal de Canarias».

Ha de advertirse que estos preceptos, en la redacción transcrita, entraron en vigor el día 31 de diciembre de 1996 (disposición final única de la citada Ley Orgánica 4/1996).

b) Por su parte, el apartado 3 de la disposición transitoria decimonovena de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, establece el reparto en Canarias de los ingresos derivados del aumento del tipo de gravamen en el impuesto general indirecto canario aplicable a las labores del tabaco, en los siguientes términos: «3. El incremento del importe de la recaudación del impuesto general indirecto canario obtenido por las importaciones y entregas interiores de labores de tabaco rubio y de sucedáneos del tabaco sobre el importe que se hubiera obtenido aplicando el tipo impositivo del 20 por 100, se distribuirá de la forma siguiente: a) El 95 por 100 corresponderá a la Comunidad Autónoma de Canarias; b) El 5 por 100 restante corresponderá a los Cabildos Insulares. La distribución de este porcentaje a los Cabildos Insulares y a los Ayuntamientos de sus Islas respectivas se realizará conforme a lo dispuesto en la letra b) del art. 64 de la Ley 20/1991, de 7 de junio, de Modificación de los Aspectos Fiscales del Régimen Económico-Fiscal de Canarias».

El Abogado del Estado alega que esta disposición estatal tenía un carácter puramente transitorio en previsión de que no se dictase norma autonómica reguladora de la distribución del incremento de la recaudación derivado de la elevación del tipo impositivo. Se trataría, así, de una normativa supletoria.

Pero atribuida, como hemos visto, a la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma la fijación de los criterios de distribución de los recursos del régimen económico y fiscal canario, ha de recordarse que nuestra doctrina nos ha llevado «a considerar viciadas de incompetencia y, por ello, nulas, las normas que el Estado dicte con el único propósito de crear Derecho supletorio del de las Comunidades Autónomas en materias que sean de la exclusiva competencia de éstas» (SSTC 147/1991, de 4 de junio, FJ 7, 118/1996, de 27 de junio, FJ 6, y 61/1997, de 20 de marzo, FJ 12), siendo de añadir: a) que ya el art. 64 de la Ley 20/1991, no sólo había atribuido el rendimiento del impuesto general indirecto canario a la Comunidad Autónoma de Canarias, sino que procedió a distribuir el importe de la recaudación líquida derivada del mismo entre la propia Comu-

nidad Autónoma (el 50,35 por 100) y los Cabildos Insulares (el otro 49,65 por 100 restante), distribuyendo estos últimos la parte que les corresponda con los Ayuntamientos de su isla (60 por 100 para los Cabildos y 40 por 100 para los Ayuntamientos); y b) que, más concretamente, la disposición adicional decimoquinta de la Ley de Canarias 13/1997, de 23 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma para 1998, preveía que «si por ley estatal se procediera a la modificación para 1998 de los tipos del impuesto general indirecto canario aplicable a las labores del tabaco, el incremento del importe de la recaudación del citado impuesto obtenido por las importaciones y entregas interiores de labores de tabaco rubio y de sucedáneos del tabaco sobre el importe que se hubiera obtenido aplicando el tipo impositivo del 20 por 100, se distribuirá de la siguiente forma: a) El 95 por 100 corresponderá a la Comunidad Autónoma de Canarias; b) El 5 por 100 restante corresponderá a los Cabildos Insulares. La distribución de este porcentaje a los Cabildos Insulares y a los Ayuntamientos de sus Islas se realizará conforme a lo dispuesto en la letra b) del artículo 64 de la Ley 20/1991, de 7 de junio, de Modificación de los Aspectos Fiscales del Régimen Económico Fiscal de Canarias».

En conclusión, si desde la aprobación de la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Canarias, que entró en vigor el día 31 de diciembre de 1996, corresponde al Parlamento de Canarias —conforme al nuevo art. 59 g) EACan— la regulación por ley del establecimiento de los criterios de distribución y porcentajes de reparto de los recursos derivados del régimen económico y fiscal de Canarias, materia esta que, según el art. 30.32 EACan, en la nueva redacción dada por aquella Ley Orgánica, pasa a ser desde esa fecha competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Canarias, siendo el impuesto general indirecto canario uno los recursos derivados del régimen económico y fiscal canario, al tratarse de un impuesto estatal indirecto atribuido en su totalidad a la financiación de la hacienda canaria, resulta claro que es a la Comunidad Autónoma de Canarias y no al Estado a quien corresponde el ejercicio de la competencia (competencia en virtud de la cual el Parlamento de Canarias ha dictado recientemente la Ley 9/2003, de 3 de abril, de medidas tributarias y de financiación de las haciendas territoriales canarias).

Sentado esto, debe concluirse que, dado que el Estado carece de la competencia —desde el día 31 de diciembre de 1996— para regular los criterios de distribución y porcentajes de reparto de los recursos derivados del régimen económico y fiscal de Canarias, el apartado 3 de la disposición transitoria decimonovena de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, debe ser declarado inconstitucional y nulo.

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 Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad núm. 1453/98 planteado por el Parlamento de Canarias, declarando inconstitucional y nulo el apartado 3 de la disposición transitoria decimonovena de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social.

2.º Desestimar el recurso de inconstitucionalidad núm. 1453/98 en todo lo demás.

3.º Desestimar el recurso de inconstitucionalidad núm. 1000/98 promovido por el Gobierno de Canarias, contra el art. 7.2 de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social.

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

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

13901 *Pleno. Sentencia 110/2004, de 30 de junio de 2004. Cuestión de inconstitucionalidad 4891/1999. Planteada por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia balear, respecto del art. 6.5 de la Ley de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears 5/1996, de 18 de diciembre, de medidas tributarias y administrativas.*

Vulneración del derecho a la igualdad en la ley: diferencias retributivas del personal transferido a una Comunidad Autónoma. Nulidad de precepto autonómico.

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad 4891/99, promovida por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de las Illes Balears, respecto del art. 6.5 de la Ley de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears 5/1996, de 18 de diciembre, de medidas tributarias y administrativas, en la medida en que dicha disposición pudiera contravenir lo previsto en los arts. 14 y 37.1 CE. Han intervenido el Fiscal General del Estado y el Letrado de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears. Ha actuado como Ponente el Magistrado don Vicente Conde Martín de Hijas, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El día 23 de noviembre de 1999 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal un escrito del Presidente de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de las Illes Balears al que se acompaña el Auto de la referida Sala, de 29 de septiembre de 1999, en el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 6.5 de la Ley de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears 5/1996, de 18 de diciembre, de medidas tributarias y administrativas (publicada en el BOIB 162, de 31 de diciembre de 1996), por su posible contradicción con los arts. 14 y 37.1 CE.

2. La cuestión trae causa de los autos de proceso de conflicto colectivo núm. 14/98 promovido por la Confederación Sindical de Comisiones Obreras contra la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, solicitando se condenase a ésta a aplicar al personal laboral transferido del INSERSO (Instituto Balear de Asuntos Sociales) la homologación retributiva del personal laboral de la Comunidad Autónoma desde el día 1 de enero de 1998, sin practicarle los descuentos a que hace referencia el art. 6.5 de la Ley de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears 5/1996, de 18 de diciembre, de medidas tributarias y administrativas.

Celebrada la vista del juicio oral, la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de las Illes Balears, por providencia de 27 de octubre de 1998, acordó oír a las partes personadas y al Ministerio Fiscal, por el término común de diez días, sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad «respecto al art. 6.6 de la Ley 5/1996, de 18 de Diciembre de la Comunidad Autónoma de Las Illes Balears, de medidas tributarias y administrativas, por cuanto dicho precepto, cuya aplicación a la cuestión litigiosa es de relevancia crucial, puede ser contrario a los arts. 14 y 37.1 de la Constitución, al proclamar el principio de igualdad ante la Ley y la fuerza vinculante de los convenios colectivos».

Evacuado el trámite de alegaciones conferido, el Ministerio Fiscal y la representación procesal de la Confederación Sindical de Comisiones Obreras estimaron pertinente el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, referido a la compatibilidad del art. 6.5 de la citada Ley regional —y no 6.6 como se indicaba en la citada providencia— con los arts. 14 y 37.1 CE.

El Letrado de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears se opuso a que la cuestión fuera promovida por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de las Illes Balears. Señala, con carácter preliminar, que la providencia hace referencia a un precepto erróneo (art. 6.6 de la Ley regional 5/1996) y que no fundamenta adecuadamente los motivos que llevan al órgano judicial a plantear la cuestión de inconstitucionalidad, lo que genera indefensión.

El Letrado considera que el art. 6.5 del mismo cuerpo normativo no desconoce el principio de igualdad, siendo únicamente aplicable cuando el personal transferido recibe mayores retribuciones que las obtenidas hasta el momento. La norma se explica por la evidente necesidad de contemplar las transferencias como un fenómeno global y con repercusiones de todo tipo sobre la estructura de la Comunidad Autónoma, asegurando el tránsito del personal —sin quiebra técnica de los recursos económicos de la Comunidad Autónoma— hacia la plena equiparación con el personal propio. Atendiendo al supuesto de hecho regulado por el art. 6.5 de la Ley regional 5/1996, y a la jurisprudencia constitucional en la materia (STC 88/1991, FJ 2), debe ser confirmada su validez, dado que su contenido es racional y razonable.

La normativa cuestionada tampoco lesiona el art. 37.1 CE, ya que el convenio colectivo es una norma jurídica subordinada a la Ley (SSTC 92/1994), incluso si ésta es posterior (STC 210/1990).

3. En el Auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad el órgano judicial proponente realiza, en síntesis, las siguientes consideraciones:

a) Por Real Decreto 2153/1996, de 27 de septiembre, fueron transferidas a la Comunidad Autónoma de las Illes Balears las funciones correspondientes a los centros, servicios y establecimientos del Instituto Nacional de Servicios Sociales (INSERSO) situados en la Comunidad Autónoma, lo que determinó que el personal laboral adscrito a los centros de trabajo transferidos pasara a depender de la referida Comunidad Autónoma, en los términos previstos en el Estatuto de Autonomía y demás