



Consejo Consultivo de Canarias

## DICTAMEN 3 / 1993

La Laguna, a 26 de febrero de 1993.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias en relación con la *Proposición no de Ley de interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 38/92, de 28 de diciembre, de Impuestos Especiales (EXP. 4/1993 RI)\**.

## FUNDAMENTOS

### I

Por el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias se ha interesado el preceptivo parecer de este Organismo, de conformidad con lo que dispone el art. 10.4 de la Ley 4/84, de 6 de julio, del Consejo Consultivo de Canarias, en relación con la Proposición no de Ley de interposición de recurso de inconstitucionalidad, formulada por dos grupos parlamentarios, contra la Ley del Estado 38/92, de 28 de diciembre, de Impuestos Especiales, sustentándose la impugnabilidad de la misma en que en ella se introdujeron "modificaciones" en el Régimen Económico Fiscal de Canarias "sin respetar lo preceptuado en la disposición adicional tercera de la Constitución Española y en el art. 45 del Estatuto de Autonomía de Canarias".

### II

Como es sabido, la disposición adicional tercera de la Constitución y el art. 45 del Estatuto de Autonomía conforman la garantía constitucional-estatutaria del REF de Canarias, significándose la expresada garantía en que dicho régimen podrá modificarse de acuerdo con lo establecido en la disposición adicional tercera de la

---

\* **PONENTES:** Sres. Trujillo Fernández, Alcaide Alonso, Pérez Voituriez y Fernández del Torco Alonso.

Constitución, previo informe del Parlamento canario, que, para ser favorable, deberá ser aprobado por las 2/3 partes de sus miembros" (art. 45.3 del Estatuto de Autonomía). Complementaria de la expresada garantía es el precepto contenido en el apartado 4 de aquel art. 45, conforme al cual el Parlamento canario deberá ser oído en los proyectos de legislación financiera y tributaria que afecten al Régimen Económico Fiscal de Canarias.

Así pues, la inconstitucionalidad que los proponentes predicán de la Ley 38/92 se sustenta, o se pretende sustentar, en el incumplimiento de la garantía formal del REF de Canarias configurada por la Constitución y el Estatuto de Autonomía; garantía que se condensa en la intervención preceptiva del Parlamento de Canarias cuando se trate de "modificar" el referido Régimen Económico Fiscal, y que, para ser operativa y eficaz desde el punto de vista jurídico-constitucional, deberá ser instrumentada mediante un Informe parlamentario de las características que resultan del mencionado artículo 45.3.

Pues bien, en conexión con los expresados preceptos se ha de constatar que el Proyecto de Ley de Impuestos Especiales fue, de conformidad con lo que disponen aquellos mandatos, preceptivamente informado por la Cámara autonómica, la cual en sesión plenaria celebrada el día 11 de noviembre de 1992, aprobó por 36 votos a favor, 13 en contra y 5 abstenciones el Informe que previene la mencionada garantía. Sustancialmente, dicho Informe expresó el parecer desfavorable de la Cámara en relación a la "exposición de motivos del Proyecto para la aplicación del mismo en Canarias, tal y como figura en el Proyecto de Ley", toda vez que "ninguna de las razones que según la exposición de motivos justifican el Proyecto son aplicables a Canarias: ni hay por qué armonizar a la normativa de la CEE la aplicable a Canarias, ya que no existe una exigencia comunitaria para ello, ni tampoco el Acta Única Europea plantea dificultades de control en frontera, ya que al Archipiélago, al igual que en la Ley del IVA, se le excluye del ámbito territorial comunitario a efectos fiscales". Por lo que respecta a los denominados Impuestos sobre la Cerveza, sobre los Productos Intermedios y sobre el Alcohol y las Bebidas Derivadas, según el parecer de la Cámara, no parece que su regulación "incida directamente en los preceptos de la Ley 20/91, de 7 de junio, de Modificación de los Aspectos Fiscales del Régimen Económico Fiscal de Canarias, por cuanto la propia disposición adicional tercera de dicha Ley establece que 'los bienes sujetos al Impuesto Especial de Alcoholes y

Cervezas en Canarias no podrán tener una imposición superior a la vigente en cada momento en el resto del territorio nacional", precepto que se cumple en el Proyecto de Ley". El Parlamento, sin embargo, manifiesta que, por exigencia de la franquicia administrativa interior y exterior "como desarrollo, a su vez, del principio de libertad comercial de importación y exportación del art. 45.1 del Estatuto de Autonomía de Canarias, (...) se ha de proceder a una ampliación de lo dispuesto en el art. 23 del Proyecto, con el fin de eliminar muchos de los controles de la gestión de estos impuestos en Canarias".

Finalmente, el Informe parlamentario indicado se mostró contrario a la regulación de la Ley 38/92 relativa al denominado Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte, propugnando la modificación de los anexos II y III a los que hace referencia el art. 27.1.c) de la Ley 20/91, de 7 de junio, (relativos, respectivamente al tipo impositivo incrementado del 12% y 24% del Impuesto General Indirecto Canario); así como la incorporación, en la Ley 20/91 de un Libro tercero relativo a lo que el Informe denomina "Impuesto Especial de Matriculación de Determinados Medios de Transporte", Ley que, como se sabe, modifica los aspectos fiscales de la Ley 30/72, de 22 de julio, del Régimen Económico Fiscal de Canarias, articulándose tal modificación sobre la base de dos nuevos impuestos, de aplicación exclusiva en Canarias, el Impuesto General Indirecto Canario (IGIC) y el Arbitrio sobre la Producción e Importación (API), de los que el "Impuesto Especial de Matriculación de Determinados Medios de Transporte" sería tributo complementario por los fines que atiende, que no son otros que la financiación de las Corporaciones locales canarias, finalidad que, por otra parte, explicita la Ley 20/91 (art. 1).

En relación con la Ley 38/92, este Consejo ha emitido recientemente sendos Dictámenes 1 y 2/93, de 5 de febrero, a solicitud del Excmo. Sr. Presidente del Gobierno, en relación, el primero, con la interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra la exposición de motivos y determinados preceptos de aquella Ley; y el segundo, respecto del requerimiento de incompetencia que el Gobierno Autónomo ha acordado formular al de la Nación en relación con el Real Decreto 1623/92, de 29 de diciembre, por el que se desarrollan determinados preceptos de dicha Ley 38/92 y se atribuyen competencias en materia de gestión, recaudación, comprobación e investigación en relación con el Impuesto Especial

sobre Determinados Medios de Transporte. Ciertamente, algunas de las observaciones contenidas en el Informe parlamentario de referencia fueron analizadas en los Dictámenes emitidos en relación, directa o indirecta, con la Ley 38/92, expresando entonces, su conformidad, en algún caso parcial, con las mismas. Sin embargo, en esta ocasión el Dictamen que se nos solicita no lo es sobre el contenido material de la Ley estatal de referencia sino sobre el incumplimiento de la garantía constitucional-estatutaria del mencionado REF. Por ello, no será objeto de análisis la adecuación material al bloque de la constitucionalidad de los preceptos contenidos en la Ley 38/92, sin perjuicio de que con éste se remitan los Dictámenes 1 y 2/93 por si de su contenido pudiera resultar alguna argumentación que complementariamente sirviera a los fines de la fundamentación del recurso de inconstitucionalidad que se pretende promover.

Nuestra consideración, por consiguiente, se ha de circunscribir exclusivamente a analizar si la Ley 38/92 ha conculcado la garantía constitucional-estatutaria del REF por haber introducido modificaciones en aquel Régimen Económico Fiscal, con desconocimiento de las específicas previsiones garantistas con que cuenta esta Comunidad Autónoma cuando de lo que se trata es de modificar el contenido de dicho instituto económico fiscal, específico de nuestra Comunidad Autónoma.

En cualquier caso, debe señalarse que la exposición de motivos que los proponentes alegan para sustentar la Proposición no de Ley cuyo análisis es objeto del presente Dictamen no coincide exactamente con el contenido dispositivo de dicha Proposición, que, recuérdese, sustenta la inconstitucionalidad de la Ley 38/92 en la introducción de modificaciones en el REF sin respetar lo dispuesto en la Constitución y el Estatuto de Autonomía.

En efecto, en la referida exposición se indica que, ciertamente, el Parlamento de Canarias informó preceptivamente el Proyecto de Ley de Impuestos Especiales que le remitió el Gobierno del Estado, habiendo al respecto manifestado "el parecer desfavorable de la Cámara autonómica en cuanto a las razones aducidas en la exposición de motivos de dicha Ley y, en especial, en relación con el nuevo Impuesto sobre Determinados Medios de Transporte". Siendo esto así, los proponentes cuestionan que "durante la tramitación del referido Proyecto de Ley en las Cortes Generales no se ha recogido la opinión del Parlamento de Canarias ni se ha evacuado nuevo informe sobre las innovaciones introducidas durante el *iter* parlamentario".

Además se alega también que la presión fiscal producida por el Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte se incrementa "hasta aproximarse sensible y efectivamente a la que sobre dicho bien existe en el resto del territorio nacional, por lo que así se elimina un rasgo esencial de la especialidad fiscal indirecta canaria". A lo que se añade, finalmente, que la modificación de determinados preceptos de la Ley 20/91 mediante proyectos legislativos no tramitados "por el procedimiento estatutario adecuado (...) y encaminados expresa y exclusivamente a tal cosa", vulnera "el carácter institucional que tiene la indicada Ley del REF en nuestro Ordenamiento jurídico por el concepto que la Constitución y el Estatuto tienen de dicho Régimen".

Así, pues, de la exposición de motivos se desprenden tres tipos de presuntas vulneraciones del contenido material del REF de Canarias, conculcadoras de la repetida garantía que se traducen en la modificación del Proyecto de Ley de Impuestos Especiales después de emitido el Informe del Parlamento de Canarias, cuya opinión además ha sido desoída; la reducción del diferencial sustantivo, consustancial a la franquicia al consumo del REF de Canarias, en relación con el Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte, y, finalmente, la modificación de la Ley 20/91, con desconocimiento de la garantía institucional, por su contenido y fines, que le es propia.

### III

Seguidamente, se procederá a constatar el grado de adecuación jurídico-constitucional de estas diversas observaciones, siguiendo el orden en que se han expuesto.

1. Ciertamente, como expresan los proponentes, la Ley 38/92 no coincide exactamente con el tenor del Proyecto de Ley que fue remitido a la Cámara autonómica para su preceptivo Informe al haberse, en efecto, modificado los artículos 65.1.a).3º.1) y 65.2, relativos a la configuración del hecho imponible y a los supuestos de no sujeción; 66.2, relativo a las exenciones; 70, regulador del tipo impositivo; 74, intitulado disposiciones particulares en relación con el Régimen

Económico Fiscal de Canarias y, finalmente la disposición transitoria primera, concerniente a la circulación intracomunitaria.

Sin embargo, antes de analizar el alcance de la posible vulneración de la garantía constitucional-estatutaria del REF por la regulación que *ex-novo* se introduce en la Ley 38/92, hemos de efectuar algunas consideraciones en relación con la inobservancia por el Gobierno del Estado, que también se aduce en la exposición de motivos de la Proposición no de Ley de referencia, del Informe parlamentario en su día emitido.

En efecto, debe significarse que el Informe parlamentario fue aprobado por 36 votos, no alcanzando la mayoría cualificada de 2/3 que el Estatuto exige para que el mismo sea considerado "favorable". En relación con los efectos y eficacia del expresado Informe, en el Dictamen 1/93, este Consejo manifestó (reiterando y matizando su opinión en relación con la indicada cuestión, expresada con ocasión de dictámenes anteriores en relación con el referido instituto económico y fiscal), que, ante el silencio de las normas constitucional-estatutarias conformadoras de la garantía y la falta de una adecuada definición jurisprudencial, ha de deducirse de la naturaleza misma de la garantía y, particularmente, de la significación que hay que pensar ha querido atribuir el Legislador estatuyente a su distinción entre Informe "favorable" y "no favorable", y a su exigencia de un *quórum* reforzado para el primer supuesto (cfr. art. 45.3, EACan).

Desde luego, tal y como este Consejo expresó en su DCC 5/86, "cuando el Legislador estatuyente ha distinguido los dos supuestos que (...) se recogen en el art. 45.3, EACan -Informe favorable/Informe no favorable- parece incuestionable que ha querido atribuir efectos jurídicos distintos a uno u otro supuesto (de lo contrario, le hubiese bastado con la exigencia del Informe, sin más, tal como hace en la hipótesis del art. 45.4 con el trámite de audiencia). Por otra parte, al exigir un *quórum* más elevado para el supuesto de Informe favorable a la modificación propuesta, es evidente que se está haciendo depender la reforma de este fundamental aspecto del REF de Canarias de la explicitación a través de sus legítimos representantes, de una voluntad acorde de la gran mayoría del pueblo canario. Luego, el Informe no favorable, al acreditar que no se cuenta con esa gran mayoría, obstaría a la reforma".

"En efecto, parece claro que cuando el Legislador estatuyente excepciona respecto del Informe del Parlamento la regla de la simple mayoría incorporando un *quórum* que rebasa con creces la mayoría absoluta, no es posible entender que tal hecho carece de consecuencias jurídicas. En esta línea, resulta razonable entender que se está queriendo contar con un asenso de la Comunidad Autónoma superior al de una ocasional mayoría de gobierno, dada la trascendencia del objeto de la modificación legal que se proyecta, siendo dudoso que tal nivel de compromiso político no comporte recíprocos compromisos por parte de las instituciones centrales del Estado.

Por todo ello, resulta razonable entender que tras el dispositivo que regula el precepto analizado late un fondo pactista o, si se quiere, un complejo de lealtades recíprocas que debe impedir sustanciales alteraciones de lo favorablemente informado en su ulterior tramitación por las Cortes Generales".

"No parece lícito a este Consejo ir más allá de lo expresado, pues una cosa es extraer de los preceptos las consecuencias lógicas incuestionables y otra bien distinta suplantar imaginativa e interesadamente al Legislador -constituyente, estatuyente u ordinario-. En cualquier caso, sin embargo, es evidente: a) que la garantía analizada contiene los elementos esenciales requeridos para una eficaz protección de la posición de la Comunidad canaria respecto de las modificaciones o afectaciones del REF; y b) que para evitar rigideces o bloqueos que pudieran afectar a la fluidez de los procesos normativos o, lo que es peor, ocasionar como en el presente caso impugnaciones por desconocimiento o violación de aquélla, pudiera ser aconsejable introducir en el procedimiento de tramitación de las leyes estatales con incidencia en el REF un trámite de información motivada a la Cámara autonómica con posibilidad de nueva expresión del parecer de ésta, toda vez que en el desarrollo del *iter* legislativo se incorporan innovaciones de las que inicialmente no conoció la Cámara autonómica".

Lo entonces expresado puede nuevamente ser objeto de matización, abundando en este último sentido, toda vez que en el presente caso, aunque sólo consta en la parte expositiva de la Proposición no de Ley de referencia, se achaca al Estado no haber tenido en cuenta el contenido del Informe parlamentario emitido en relación

con el Proyecto de la Ley 38/92. Como fácilmente podrá observarse, el art. 45.3 del Estatuto de Autonomía de Canarias singulariza una específica forma de expresión de la voluntad de la Cámara, caracterizada, como reiteradamente se ha expresado, porque aquella voluntad se encuentra respaldada por una mayoría cualificada, que genera a su vez el efecto de convertir el Informe en "favorable". Tal supuesto, sin embargo, no agota las posibilidades de que el Informe emitido tenga otros efectos, por concurrir circunstancias diferentes que cualifican de distinta manera la opinión de la Cámara parlamentaria y, consecuentemente, modulando la voluntad del Estado en relación con los Proyectos normativos presuntamente modificadores del REF de Canarias.

Así, no parece forzado sostener que el "Informe favorable" (mayoría de 2/3) de la Cámara tiene el efecto de dejar expedita la iniciativa estatal ejercida en relación con aquel REF, con el efecto asimismo significado de que el Estado si bien técnicamente pudiera no hablarse de que se encuentra vinculado por el parecer de la Comunidad Autónoma, si obstaría el parecer de la Cámara a que el Estado aprobara normativa diferente de la inicialmente propuesta e informada por la Cámara Parlamentaria.

Esta eventualidad, sin embargo, no acontece en el presente supuesto, toda vez que siendo desde el punto de vista material el Informe sustancialmente contrario al Proyecto de Ley -por más que a alguno de sus extremos el Informe parlamentario da su expresa conformidad-, la ausencia de la mayoría cualificada a que se refiere el art. 45.3 del Estatuto de Autonomía atenúa evidentemente los efectos del compromiso sobre el texto sometido por el órgano estatal a Informe del Parlamento autónomo. En cualquier caso, sin embargo, la ausencia de aquella mayoría no convierte el Informe parlamentario en "desfavorable", por más que desde el punto de vista material, como ya se ha constatado, no haya conformidad de la Comunidad Autónoma al Proyecto de Ley de referencia. Es decir, el carácter favorable o desfavorable del Informe parlamentario está estrechamente vinculado no solamente al grado de aquiescencia o disconformidad con la iniciativa legislativa estatal ejercida, sino a la cualificada circunstancia de que aquella opinión parlamentaria cuenta con un respaldo sustancial, cualificado, que es precisamente el que legitima los efectos de la opinión parlamentaria emitida en el poder normativo del Estado. Desde luego, en el presente supuesto el Informe parlamentario es, por su contenido,



parcialmente favorable, pero asimismo parcialmente desfavorable. No es éste sin embargo el dato relevante, pues, como se indicó, al no contarse con la mayoría de 2/3 nos encontramos ante un supuesto no expresamente contemplado en el art. 45.3 del Estatuto de Autonomía, cuya naturaleza y efectos debe deducirse de una adecuada inteligencia del Estatuto de Autonomía y de la Constitución.

En efecto, nos encontramos ante un Informe parlamentario, aprobado por la Cámara, pero por mayoría inferior a la de 2/3. No estamos ante un supuesto de "Informe favorable/Informe desfavorable" -supuesto reconducible al art. 45.3 del Estatuto-; sino ante un Informe parlamentario que, independientemente de su contenido, no tiene aquella condición, siendo así que incluso en la eventualidad de que el expresado Informe se aprobara dando plena, absoluta y literal conformidad al Proyecto legislativo estatal, pero sin que ese parecer haya tenido el respaldo de los 2/3 de la Cámara autonómica, tal Informe no tiene la condición estatutaria, a los efectos de lo previsto en el art. 45.3, de "Informe favorable".

Por lo expresado la garantía del REF que se pretende satisfacer mediante la intervención de la Cámara autonómica no tiene, desde luego, carácter unívoco, pues la Cámara es la que decide, con la mayoría que en cada caso se logre reunir, el alcance y los efectos del Informe en el que se traduce la voluntad parlamentaria. Consiguientemente, los efectos de un Informe parlamentario por su contenido parcialmente favorable/desfavorable al Proyecto de Ley de Impuestos Especiales, pero que no cuenta con la mayoría de 2/3 del art. 45.3 del Estatuto de Autonomía, en la medida que no puede ser calificado de "Informe favorable/desfavorable", de conformidad con lo previsto en el art. 45.3 del Estatuto, tiene unos efectos atenuados, muy próximos, aunque de menor grado, a lo que podría calificarse de "audiencia", que es el trámite previsto en el art. 45.4 del Estatuto cuando el Estado proyecte financiera o tributariamente medidas que afecten al Régimen Económico Fiscal de Canarias.

El Estado, pues, en la medida que la Cámara autonómica no ha sido capaz de lograr un consenso cualificadamente mayoritario, no puede sentirse vinculado de la misma forma que si se hubiera logrado aquella mayoría. Por eso, no es forzado sostener que, emitido el Informe por el Parlamento de Canarias, el Gobierno cumple

con haber solicitado tal opinión y, en su caso, con contrastar las sugerencias hechas por la Cámara autonómica con la norma proyectada, y, en cualquier caso, informar suficientemente de ello a las Cortes Generales a los efectos de que las mismas tengan la oportunidad de valorar con todo fundamento los intereses afectados por la decisión normativa que de la misma se recabe. En puridad, pues, no hay en este caso obligación de tener que haber "recogido la opinión del Parlamento de Canarias" en el texto del Proyecto, salvo que lo que se quiera decir es que en el correspondiente debate en las Cortes no se hubiera hecho siquiera mención a la intervención de la Cámara autonómica, así como al contenido y efectos del Informe parlamentario emitido, pues una cosa es que por la insuficiencia de consenso tal Informe se halle debilitado en relación con el Proyecto de Ley estatal, conforme se ha razonado anteriormente, y otra cosa muy distinta es que la intervención del Parlamento de Canarias -marginando ahora el contenido de la opinión que emita y la mayoría con la que aquella opinión fue aprobada- sea rebajada a la de ser un simple trámite de contenido puramente formal carente de incidencia alguna en el procedimiento legislativo iniciado, tramitado y concluido por el titular de la potestad legislativa estatal, tal y como si fuera una "simple opinión" que ningún efecto tiene en la iniciativa legislativa ejercida.

Debe insistirse, una vez más, en el hecho de que la salvaguarda que hace la Constitución del Régimen Económico Fiscal especial de Canarias mediante la tantas veces citada disposición adicional tercera, no consiste en una simple anécdota procedimental, o en una medida transitoria en relación con algunas especialidades normativas que singularizaban, sin mayor alcance, al territorio de Canarias en una época histórica, preconstitucional, y que el constituyente pretendió simplemente considerar por razones de tipo histórico o sociológico. El Régimen Económico Fiscal de Canarias no es una concreción del principio constitucional de solidaridad o una referencia a las circunstancias del hecho insular (art. 138 de la Constitución) aunque sólo fuera por el hecho de que Canarias no sea la única Comunidad insular del Estado; tampoco es un sistema mediante el cual se pretenda canalizar medidas económicas propias del denominado Fondo de Compensación Interterritorial (art. 158 de la Constitución y Ley 29/90, de 26 de diciembre, reguladora de tal Fondo); por más que no es ocioso señalar a tal fin que, independientemente del contenido del REF de Canarias, los preceptos constitucionales citados obligan a que el Estado, cuando actúe en su cumplimiento, tenga en cuenta las circunstancias de diferente índole que

singularizan a la Comunidad Autónoma de Canarias. El Régimen Económico Fiscal de Canarias es más de lo que se ha expresado. Consiste en un Régimen Fiscal adicional al general del Estado cuyos principios rectores se encuentran contenidos en el Título VII de la Constitución.

Por ser, precisamente, un Régimen especial "adicional" del generalmente previsto, su salvaguarda se efectúa mediante disposición de este carácter, de la misma manera que quedan garantizados mediante disposición adicional el amparo, respeto y actualización de los derechos históricos de los territorios forales (disposición adicional primera de la Constitución).

En definitiva, la incidencia, por modificación del expresado REF, y el parecer, sea cual fuere su calidad y alcance, del Parlamento Autónomo de Canarias debe tener expresa constancia en el *iter* parlamentario estatal lo que obligaría, como reiteradamente ha señalado este Consejo, a que el procedimiento legislativo que tenga por objeto modificaciones del REF de Canarias cuente con una singularidad formal o procedimental que haga posible que la posición institucional de Canarias en relación con la genérica potestad tributaria del Estado quede salvaguardada. Y ello bien entendido que tal salvaguarda se produce no ya aceptando las sugerencias efectuadas por el Parlamento Autónomo -que, por decirlo de alguna manera, sería el grado máximo de respeto a la garantía- sino habiendo constancia expresa, presencia institucional, de esta Comunidad Autónoma en los procedimientos legislativos estatales incidentes en el REF. Si el principio de lealtad constitucional, dimanante de la forma de organización territorial del Estado configurada por nuestra Constitución, es ciertamente de aplicación cuando se trata de competencias genéricamente consideradas, debe desde luego singularizarse dicho principio en relación a esta Comunidad Autónoma en la medida que la misma posee un Régimen Económico Fiscal especial, garantizado asimismo por la Constitución, distinto del Régimen tributario general y los otros Regímenes tributarios especiales por razón del territorio.

2. Atención distinta merecen sin embargo las "innovaciones introducidas por el Estado durante el *iter* parlamentario" de la que posteriormente fue Ley 38/92. Debe hacerse constar que la garantía constitucional-estatutaria del REF, en cuanto el mismo es objeto de modificación por parte del Estado, no se agota con su simple

ejercicio; al contrario, la expresada garantía permanece viva y latente en previsión de que en relación con un mismo Proyecto normativo el Estado actúe dos o más veces modificando su regulación y, consecuentemente, alterando, por "modificación", el contenido material del REF. Tal eventualidad es lo que parece haber ocurrido en esta ocasión, en la que tras informar el Parlamento de Canarias el Proyecto de Ley de Impuestos Especiales, el Estado introdujo al mismo alteraciones materiales en su contenido, que han tenido pertinente expresión en el texto definitivo de la Ley 38/92, sin que se diera cuenta nuevamente al Parlamento de Canarias a los efectos de que éste emitiera nuevo Informe, de conformidad con lo previsto en el Estatuto de Autonomía.

Desde luego, no se escapa que exigencias del calendario parlamentario y objetivos de política fiscal de interés nacional obligaban, seguramente, a un trámite ciertamente acelerado del Proyecto normativo de referencia, circunstancia de la que, en principio, esta Comunidad es ajena y no puede en modo alguno ser aducida para justificar el quebranto de la garantía constitucional-estatutaria del REF de Canarias. Tampoco se puede argüir que habiendo constancia del parecer de la Cámara autonómica sobre la totalidad del Proyecto de Ley de Impuestos Especiales, es ocioso solicitar nuevamente el parecer de la Cámara sobre aspectos puntuales expresivos de modificaciones parciales introducidas por el Estado en el Proyecto de Ley de referencia, pues no sólo puede darse el caso de que en la economía de una norma uno o pocos preceptos condicionan sustancialmente el espíritu, contenido y alcance de la Ley que se apruebe, sino que muy bien pudiera ser que los aspectos modificados pudieran lograr un mayor consenso parlamentario, de forma que fueran favorable o desfavorablemente informados de conformidad con lo previsto en el art. 45.3 del Estatuto de Autonomía y con los efectos que se han indicado *ut supra*.

Finalmente, por lo que a este género de consideraciones atañe, ha de añadirse que cuando el Parlamento de Canarias informa al Estado, no se encuentra en una posición homologable a la que se halla un órgano administrativo secundario de carácter asesor o informador en relación con el denominado órgano principal, al cual, en ocasiones, la ley le exige preceptivamente contar con el informe del primero, que podrá asumir o no, o incluso alterar la iniciativa ejercida, lo que es coherente con la estructura y funcionamiento de los órganos administrativos sometidos a específicas

relaciones de aquel carácter que en nada se parecen a las relaciones que mediante Informe parlamentario se traban entre el Estado y esta Comunidad Autónoma.

En relación con lo expresado, desde luego, no está demás traer a colación la STC 35/84, dictada con ocasión del recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra el Real Decreto Ley 1/83, de 9 de febrero, por el que se deroga la Exacción sobre el precio de las gasolinas de automoción de las Islas Canarias, Ceuta y Melilla establecido por la Ley 47/80, de 1 de octubre; Sentencia que, en relación al alcance de la omisión del trámite de "Informe" o de "audiencia" exigidos por las normas estatutarias, expresó que "puede ser útil la aplicación de la doctrina existente, emitida a propósito del procedimiento administrativo, bien que con las necesarias matizaciones, ya que no cabe transportarla *mutatis mutandis* a este campo constitucional. En este sentido, ninguna duda se ofrece acerca de que nos hallamos ante informe o audiencia no facultativo, sino preceptivo, pues así resulta de lo imperativo de las expresiones utilizadas en los repetidamente invocados textos constitucionales (...). En cuanto al alcance o efectos de la omisión del trámite (...), si la omisión de informes o audiencias preceptivas en el procedimiento administrativo determina normalmente incidir en un vicio esencial, causante de la anulabilidad del acto o disposición final, en el orden de la materia objeto de este recurso, la imperativa exigencia del trámite establecida en textos de índole constitucional, así como el rango y carácter del órgano llamado a evacuarlo, y no menos el alcance y trascendencia de la materia objeto de la disposición, conducen inexcusablemente a entender que la repetida omisión es una violación que entraña la inconstitucionalidad".

La consecuencia obligada de todo lo expresado es que en la medida que el Estado altere el Proyecto de Ley después de que hubiera sido informado por la Cámara autonómica, "modificando el Régimen Económico Fiscal de Canarias", tal conducta no sería calificable ya de constitucionalmente desleal, sino incluso de inconstitucional, inconstitucionalidad que, en cualquier caso, hay que asignar a tal comportamiento con carácter estrictamente formal, en la medida que es intrascendente el alcance de la modificación introducida, pues la protección y conservación de la garantía no es tanto una exigencia cuantitativa del REF sino cualitativa.

Ahora bien, debe dejarse bien claro que la exigencia de nuevo Informe al Parlamento de Canarias será exigible siempre y cuando tal intervención del Legislativo estatal modifique el REF; es decir, no ya que lo altere en cualquier grado y forma, sino que incurra en supuesto de "modificación" estatutariamente prevista. Debiendo al respecto recordarse que la "modificación", que se contempla en el art. 45.3 del Estatuto de Autonomía es aquella mediante la cual se trata -como reiteradamente ha expresado este Consejo con ocasión de los diferentes Dictámenes emitidos en relación al REF- de introducir cambios en las ordenaciones vigentes dentro de los márgenes que permite la inteligencia flexible de los principios en los que se basa el REF, que siempre se han considerado compatibles con ordenaciones que comporten atenuaciones o flexibilizaciones de los mismos. Por el contrario, si la alteración del REF se produce como consecuencia de un Proyecto de legislación financiera y tributaria no directamente orientado a modificar el REF, sino a producir una ordenación general en el conjunto del Estado, que prácticamente pudiera incidir en aquél, no estaríamos ante un supuesto técnico de "modificación", sino de "afectación", no siendo entonces necesario el trámite de informe parlamentario sino el de audiencia de la Cámara (art. 45.3 y 4 del Estatuto).

Para poder determinar el grado, si lo hubiera, de infracción de la garantía constitucional-estatutaria del REF, por lo que atañe a la intervención preceptiva del Parlamento de Canarias, bien mediante "Informe", bien mediante "audiencia" en relación con las innovaciones introducidas por el Estado en el Proyecto de Ley de Impuestos Especiales, hay que analizar a la luz de la doctrina sentada con anterioridad qué alcance tienen las modificaciones introducidas en el Proyecto de Ley de referencia, pues pudiera darse el caso de que siendo el Proyecto de Ley de carácter financiero o tributario sin embargo no afecte ni modifique el REF, con lo que en este caso sería ociosa la intervención parlamentaria; o bien pudiera concurrir la eventualidad de que el Proyecto de Ley, de carácter financiero o tributario, contuviera medidas que afectaran o modificaran a aquel REF y otras que no, por lo que respecto de estos últimos tampoco estaríamos ante un supuesto de intervención preceptiva del Parlamento de Canarias.

Desde luego, por su intitulación, el Proyecto de Ley de Impuestos Especiales parece estar queriendo hacer referencia a una determinada forma de expresión del poder tributario del Estado, caracterizado porque con el mismo no solamente se

persigue una finalidad de carácter estrictamente fiscal -la capacidad contributiva del sujeto pasivo-, sino otros fines sociales lícitos, de carácter evidentemente parafiscal, en la medida de que los tributos además de ser medios para recaudar ingresos públicos han de servir como instrumentos de la política económica general, atender a las exigencias de estabilidad y progreso sociales y procurar una mejor distribución de la renta nacional, fines de los que se hace eco la exposición de motivos de la Ley 38/92 al precisar que el "doble gravamen" que se impone sobre ciertos productos -el impuesto indirecto correspondiente y el impuesto especial- "se justifica en razón a que el consumo de los bienes que son objeto de estos impuestos generan unos costes sociales no tenidos en cuenta a la hora de fijar sus precios privados, que deben ser sufragados por los consumidores mediante una imposición específica que grave selectivamente estos consumos, cumpliendo, además de su función recaudatoria, una finalidad extrafiscal como instrumento de las políticas sanitarias, energéticas, de transportes, de medio ambiente, etc.". Sin embargo, la expresada Ley 38/92 - también su Proyecto- iba más allá de lo que era la simple articulación de un sistema tributario general de imposición especial, no sólo porque procedió a ordenar uno de tales impuestos especiales de una forma sumamente singular, como seguidamente se verá, sino porque también vino a incidir directamente en la Ley 20/91, de 7 de junio, de Modificación de los Aspectos Fiscales del REF.

## IV

Marginando antecedentes históricos, cuya cita en este punto es ociosa, se puede concluir que en estos momentos el contenido fiscal, de carácter indirecto, del REF se constituye por el Impuesto General Indirecto Canario, el Arbitrio sobre la Producción e Importación en las Islas Canarias y, finalmente, por un régimen diferenciado, salvaguardador del diferencial fiscal canario, de tributación estatal indirecta aplicable en Canarias, exigible, con carácter general, a menor tipo que en el resto del territorio tributario común. Esta situación era la existente hasta la publicación de la Ley 38/92, de 28 de diciembre, de Impuestos Especiales, que los clasifica (art. 1.2) en Impuestos Especiales de Fabricación y sobre Determinados Medios de Transporte. Nos encontramos, pues, con una ordenación fiscal no homogénea en cuanto a su contenido y efectos, como se verá, pero sí en cuanto toda ella concreta una

singularidad de la tributación de que se trata en cada caso, singularidad directamente conectada con las exigencias derivadas del REF de Canarias.

Así, se podría decir que la ordenación fiscal del REF de Canarias no tiene homogeneidad normativa, siendo producto de la competencia estatal, que es la ordenadora tanto de la Hacienda General con aplicación en Canarias como del mencionado REF. Existe, pues, por lo que a la tributación indirecta atañe, una pluralidad de instrumentos tributarios cada uno de los cuales caracteriza o singulariza un nivel distinto de "especialidad fiscal".

1. En primer lugar, nos encontramos con lo que podríamos denominar el núcleo central de la tributación indirecta atinente al REF de Canarias. Núcleo tributario en la medida en que se refiere a la imposición más directamente vinculada a los fines para los cuales se ordena aquella institución. Nos estamos refiriendo a los expresados IGIC y API, siendo ambos el instrumento mediante el que el Estado ha procedido a "adaptar y actualizar los preceptos fiscales de la Ley 30/1972, de 22 de julio, del Régimen Económico Fiscal de Canarias, ajustándolo a las actuales y previsibles condiciones socioeconómicas del Archipiélago, garantizando a la vez a las Corporaciones insulares canarias la suficiencia financiera, especialmente, a través de los ingresos regulados en la misma" (art. 1). Este precepto, como se sabe, viene a reiterar el art. 1 de la expresada Ley de 22 de julio de 1.972, la cual pretendía ratificar, actualizándolo, el tradicional régimen de franquicia de las Islas Canarias, y establecer un conjunto de medidas económicas y fiscales encaminadas a promover el desarrollo económico y social del Archipiélago, creando a tal fin los Arbitrios Insulares a la Entrada de Mercancía y Lujo, que en buena medida han sido sucedidos por los tributos creados por la Ley 20/91.

Este primer nivel o núcleo tributario tiene unas peculiares características, tanto en cuanto atañe a la naturaleza y carácter de los tributos, como al procedimiento tributario, destino de los recursos e intervención de la Comunidad Autónoma en relación con los mismos.

En efecto, aquellos tributos son, desde luego, estatales (arts. 2 y 69 de la Ley 20/91), de aplicación exclusiva en Canarias (arts. 3 y 70 de la Ley 20/91), caracterizándose porque la gestión, liquidación, recaudación, inspección y revisión de los actos dictados en aplicación de los mismos "corresponderán a los órganos



competentes de la Comunidad Autónoma de Canarias" (arts. 62 y 90 Ley 20/91). Por lo que al destino de los ingresos atañe, se ha de significar que la recaudación líquida que con aquéllos se obtenga tiene como destino la financiación de la CAC y de las Corporaciones locales canarias.

Así, el art. 64 de la Ley 20/91 dispone que el importe de la recaudación líquida derivada del IGIC, descontados los gastos de administración y gestión, se distribuirá entre la Comunidad Autónoma de Canarias - a quien le correspondería el 50,35%- y los Cabildos Insulares -que percibirán el 49,65% restante-, de conformidad con lo establecido en la Ley 42/85, de 19 de diciembre, sobre Criterios de reparto de los ingresos procedentes de tributos regulados en el Capítulo II del Título II de la Ley 30/72, de 22 de julio (disposición adicional tercera, Ley 20/91). A su vez, conforme se dispone en el apartado b) del art. 64 de la Ley 20/91, la cuantía que corresponde a cada Cabildo Insular, deducidos los gastos de gestión, se distribuirá entre el propio Cabildo (60 %) y los Ayuntamientos de su Isla (40 % restante), de acuerdo con las Cartas municipales o Bases en vigor en cada momento.

Por lo que atañe al API, la disposición adicional primera de la Ley 20/91 dispone que el importe de su recaudación será entregado por la Comunidad Autónoma a los Cabildos Insulares para su distribución entre las Corporaciones locales canarias, con arreglo a los criterios y disposiciones aplicados respecto del importe de la recaudación de la tarifa general del Arbitrio Insular a la Entrada de Mercancías, o por lo que dispongan las leyes territoriales que lo regulan.

Existe, pues, como característica sustancial de aquel grupo de tributos, una afectación finalística de los recursos que con los mismos se recauden.

Es posible asimismo apreciar, consecuencia de su carácter tributario nuclear, la regulación por la expresada Ley 20/91 de ciertas especialidades procedimentales reconocidas a la Comunidad Autónoma de Canarias, a quien se le atribuyen ciertas competencias en orden a incidir en alguno de los elementos configuradores de aquellos impuestos. Así, según preceptúa la disposición adicional décima, dos de la Ley 20/91, "la Comunidad Autónoma de Canarias, de conformidad con lo previsto en el art. 32 del Estatuto de Autonomía, regulará reglamentariamente los aspectos relativos a la gestión, liquidación, recaudación e inspección del Impuesto General

Indirecto Canario y del Arbitrio sobre la Producción e Importación en las Islas Canarias, así como los relativos a la revisión de los actos dictados en aplicación de los mismos". En este sentido, el apartado 3 de aquella disposición atribuye a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia para "contestar las consultas tributarias" que se planteen en relación a tales impuestos, aunque con la cautela de que en ocasiones -afección a otros impuestos y a la localización del hecho imponible- se precisa el informe previo del Ministerio de Economía y Hacienda.

2. En segundo lugar, y por lo que a la imposición general indirecta atañe, recuérdese que la misma se caracterizaba por singularizarse en Canarias con una presión fiscal menor que la del resto del Estado. En relación con tal imposición, que es a su vez producto del ejercicio de la competencia estatal en la materia, en Canarias no se exigen algunos tributos, como el Impuesto General sobre el Tráfico de Empresas, ni, cuando estaba vigente, el Impuesto estatal sobre el Lujo. Asimismo, la imposición especial se singularizaba en Canarias no sólo por la no exigencia de algunos de sus tributos, sino porque los que se exigían lo eran, con carácter general, con una presión fiscal menor que la prevista para el territorio tributario común.

Ahora bien, tras la Ley 38/92, de 28 de diciembre, es posible aislar dentro de la imposición especial distintos regímenes, en los términos que resultan de la expresada Ley. En efecto el art. 1.2 de la misma, que clasificaba a tales Impuestos en "de Fabricación" y "sobre Determinados Medios de Transporte", distingue entre los primeros (art. 2) a los Impuestos sobre el Alcohol y la Bebidas Alcohólicas (Impuestos sobre la Cerveza; sobre el Vino y Bebidas Fermentadas; sobre Productos Intermedios; sobre el Alcohol y Bebidas Derivadas), el Impuesto sobre Hidrocarburos y el Impuesto sobre las Labores del Tabaco; en tanto que el segundo, que es de nueva creación, sujeta un hecho imponible hasta ahora no sujeto, con las especialidades que posteriormente se verán.

En efecto, por lo que atañe a la aplicación de tales Impuestos Especiales en Canarias, se ha de significar que el art. 3 de la Ley 38/92, tras declarar que "los Impuestos especiales de Fabricación se exigirán en todo el territorio español a excepción de las Islas Canarias, Ceuta y Melilla", prescribe sin embargo, que "en las condiciones establecidas en la presente Ley los Impuestos sobre la Cerveza, sobre Productos Intermedios y sobre el Alcohol y Bebidas Derivadas serán exigibles también

en las Islas Canarias"; todo ello sin perjuicio de "los regímenes tributarios especiales por razón del territorio".

Siendo un tributo estatal, pero no contenido en el núcleo fiscal del REF -toda vez que son tributos exigidos en todo el territorio nacional, sin perjuicio de las especialidades derivadas de los regímenes tributarios especiales- lógico es que la gestión, liquidación, inspección y recaudación de los mismos corresponda al Estado (arts. 18 y 71 de la Ley 38/92), razón por la que, consecuentemente, la recaudación líquida derivada de aquella específica forma de tributación corresponderá a la Hacienda General, es decir al Estado.

Sin embargo, la Ley 38/92 -que es reconocedora de la necesidad de una imposición especial diferenciada en Canarias, en la medida que excluye de su ámbito territorial de aplicación a los Impuestos sobre Hidrocarburos y Labores del Tabaco- además de reconocer, aunque no generalizadamente una tributación menor en los tributos que sí son aplicables, introduce con ocasión de la creación del nuevo Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte una especialidad sustancial que aísla al expresado tributo en relación con los del resto de su condición, aproximándolo en mayor medida que la restante tributación especial al núcleo fiscal del REF.

En efecto, el art. 74 de la expresada Ley 38/92 dispone que a la recaudación del mismo "será de aplicación lo previsto en el art. 64 y en la disposición adicional tercera de la Ley 20/91, de 7 de junio, de Modificación de los Aspectos Fiscales del Régimen Económico Fiscal de Canarias"; es decir, la financiación de las Corporaciones locales canarias. Financiación que, recuérdese, es uno de los objetivos fundamentales que pretende perseguir la adaptación y actualización de los aspectos fiscales del REF, sobre la base precisamente de los tributos integrantes del núcleo fiscal, es decir, el IGIC y el API.

Desde luego, sea cual fuere la interpretación que se sostenga en relación con aquel precepto, no es posible desconocer que la "renuncia" del titular del Impuesto a lo recaudado con el mismo, que es entregado a la Comunidad Autónoma de Canarias a los efectos expresados, tiene una conexión cierta e indubitada con el REF de Canarias.

Debe señalarse que la Ley 38/92, con dudosa corrección técnica -que genera, como se verá, infracción constitucionalmente relevante-, persigue un doble objetivo, deducido de la regulación que contiene. De una parte, procede a regular la nueva imposición especial exigible en lo sucesivo; de otra, modifica, mediante su disposición adicional tercera, los Anexos II y III a que hace referencia el art. 27.1.c) de la Ley 20/91 (los tipos incrementados del IGIC), resultando la reducción de los productos sometidos al tipo del 24%, que queda limitado a la producción, distribución y cesión de derechos de las películas cinematográficas para ser exhibidas en las salas "X", así como la exhibición de las mismas, pasando en lo sucesivo a tributar por el tipo del 12%. Se ha operado, pues, aunque indirectamente, una reducción de los tipos del IGIC instrumentada mediante una Ley destinada en principio a regular una tributación cualificadamente diferente.

Pero al margen de esta cuestión -que podría afectar a la seguridad jurídica, que exige que el Legislador persiga la claridad y no la confusión normativa, STC 46/90, de 15 de marzo- ha de señalarse, lo cual es ya una observación sustancial, que la modificación de los tipos del IGIC se ha efectuado de forma contraria a los principios definidores del REF y, consecuentemente, en oposición a su garantía constitucional-estatutaria.

Por lo que atañe al Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte - que se encuentra en relación conexa con el núcleo fiscal del REF-, se ha de significar que, como expresa la exposición de motivos de la Ley 38/92, su "creación" deriva de la propia armonización del Impuesto sobre el Valor Añadido que impone la supresión de los tipos incrementados hasta entonces existentes. Parece ser, pues, que el tipo incrementado del IVA del 33%, aplicable a los vehículos accionados a motor en los términos que resultan del art. 29 de la Ley 30/85, del IVA -por exigencias de la política de armonización de las Comunidades Europeas- fue reducido, con efectos del 1 de enero de 1992, mediante la Ley 31/91, por la que se aprueban los Presupuestos Generales del Estado para 1.992, al 13%. Como consecuencia de la reducción de la presión fiscal indirecta correspondiente al territorio tributario general (IVA), la garantía constitucional-estatutaria del REF exigía *a fortiori* la reformulación de los tipos del IGIC -equivalente en la Comunidad Autónoma de Canarias a la función del IVA- hasta unos niveles tales que hicieran posible que la presión fiscal para el mismo tipo de productos en la Comunidad Autónoma de Canarias fuera menor que la

existente en el resto del Estado. Siendo, desde luego -por todo lo argumentado en relación con la naturaleza y contenido del REF- coherente la consiguiente reducción de los tipos del IGIC, lo que no puede evidentemente hacer el Estado es proceder a la expresada armonización sin respetar el orden de competencias constitucionalmente previsto y legalmente definido por el propio Estado. Al fin y al cabo, como expresa la STC 252/88, de 20 de diciembre, "ni el Estado ni las Comunidades Autónomas puedan considerar ampliado el ámbito propio de competencia" por mor de los conflictos a que pudiera dar lugar la ejecución del Derecho comunitario.

Desde luego, podría argüirse que en la medida que el Estado mediante la creación del aquel específico Impuesto Especial está simplemente actuando su competencia exclusiva en materia de Hacienda General, de la que la imposición especial es simple expresión, en nada puede perjudicar las competencias autonómicas en la materia -y, por extensión, al REF- pues el ejercicio de competencias propias no puede lesionar competencias ajenas ni, por ello, producir infracción constitucional del orden competencial. Esto es así por lo que respecta a la creación de impuestos especiales integrantes del que se podría denominar segundo nivel de la imposición especial, (constituido por impuestos, estatales, que se singularizan en Canarias, por exigencia de la franquicia al consumo estatutariamente prevista, por una presión fiscal menor). Ahora bien, el expresado Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte ostenta una singularidad que, como se vio anteriormente, lo aproxima en mayor medida al núcleo fiscal del REF, toda vez que, de conformidad con el art. 74 de la Ley 38/92, su recaudación se destina a la financiación de las Corporaciones locales canarias, uno de los objetivos expresamente reconocidos como a perseguir por la Ley 20/91, y para lo cual, precisamente, se crea el IGIC y el API. Consecuentemente, en la medida que el nuevo Impuesto sobre Determinados Medios de Transporte pretende, por lo que a Canarias atañe, sufragar el déficit financiero de las Corporaciones locales producido por la pérdida de recursos ocasionada por la bajada de los tipos del IGIC a consecuencia de la armonización comunitaria, en Canarias, además de exigirse tipos más bajos que los aplicables en el resto del Estado de conformidad con la disposición transitoria séptima.<sup>3</sup> Ley 38/92, la recaudación generada por tal Impuesto está sustancialmente conectada con los fines perseguidos por el REF, conclusión que produce importantes efectos.

Debe advertirse en este punto que el Estado cuando creó el Impuesto sobre Determinados Medios de Transporte como impuesto especial no estaba constitucionalmente limitado por los mismos condicionantes que operan con ocasión de la regulación de los demás impuestos especiales de aplicación histórica y presente en Canarias. La razón de que la expresada Ley atribuyera a la Comunidad Autónoma los rendimientos de tal impuesto estriba única y exclusivamente en la obligación, legal, estatutaria y constitucional, de que la financiación actual de las Corporaciones locales canarias no sufra quebranto sustancial. Por ello, es por lo que se ha venido afirmando que este impuesto indirecto especial estatal se encuentra próximo al núcleo fiscal del REF.

Por supuesto, el Estado sigue siendo competente para regular aquel impuesto en todos sus elementos tributarios. Sin embargo, su proximidad al núcleo del REF, la conexión causal que se traba entre la modificación de los tipos del IGIC y su creación, y la especialidad en el destino de la recaudación en Canarias, determinan que los actos de ejecución relativos al mismo deben ser asimismo competencia de la Comunidad Autónoma. En primer lugar, porque la ejecución autonómica, de conformidad con las previsiones legales y reglamentarias estatales, no cuestiona ni enerva la competencia estatal en la materia, concurrente en cualquier caso con la competencia autonómica para la regulación del procedimiento administrativo fiscal derivado de "las especialidades del régimen (...) fiscal canario", competencia que ostenta esta Comunidad en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca (art. 32.3 del Estatuto) y que se ha de conjugar, pues, con la competencia estatal para definir bases en la materia, que, por autodefinición, no pueden agotar el contenido íntegro de la materia susceptible de regulación, en tanto que ello lesionaría las competencias autonómicas de desarrollo legislativo y ejecutivo, tal y como este Consejo razonó *in extenso* en su Dictamen 2/93 emitido en relación con el Real Decreto 1623/92, de 29 de diciembre, de desarrollo parcial de la Ley 38/92, relativo precisamente al expresado Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte.

Debe recordarse al respecto, a mayor abundamiento, que los recursos obtenidos con aquel impuesto, antes de su distribución a las Corporaciones locales canarias, deben reducirse en la cuantía a la que ascienden los correspondientes gastos de gestión estatal, gastos que mermarían la cuantía de los recursos definitivamente

repartidos, en detrimento precisamente de la financiación de aquellas Corporaciones, siendo así que aquel impuesto, paradójicamente, se creó con el fin de subvenir la pérdida de financiación provocada por la reducción de los tipos del IGIC.

En relación con lo expresado, debe recordarse que la denominada Exacción sobre el Precio de las Gasolineras de Automoción en las Islas Canarias, Ceuta y Melilla, establecida por la Ley 47/80, de 1 de octubre, tributo de naturaleza estatal parafiscal, que (en la medida que con la misma se pretendía compensar la pérdida de financiación de las Corporaciones locales canarias producida por el incremento de los Impuestos sobre el Lujo y otros Especiales en beneficio de los Ayuntamientos peninsulares, de los que quedaban marginados los de Canarias por no ser en esta Comunidad de aplicación tales impuestos) dio lugar a la STC 35/84, ya citada, en la que se declaró la necesidad de la preceptividad del Informe del Parlamento de Canarias con ocasión del Real Decreto Ley 1/83, de 9 de febrero, por el que se derogaba aquella Exacción, la cual en la medida que se articulaba en pro de uno de los fines básicos en los que se sustenta el REF de Canarias -financiación de las Corporaciones locales- el Tribunal Constitucional la estimó como integrante del contenido material del REF, declarando inconstitucional el expresado Real Decreto Ley, por violación de la garantía formal prevista en el art. 45.3 del Estatuto de Autonomía. Lo significativo es que, según el Tribunal Constitucional, "no se trató de la creación de una exacción en un ámbito nuevo, por entero al margen de las peculiaridades insulares canarias, superponiendo a éstas otra imposición extraña y desvinculada por completo del sistema todo rector de lo económico-financiero del Archipiélago".

Resulta perfectamente extensible este pronunciamiento, en sus propios términos, al denominado Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte que, como ha quedado suficientemente acreditado, se conecta tanto por su origen como por el destino de la recaudación con el IGIC, uno de los tributos integrantes del núcleo fiscal del REF; a lo que habría que añadir que la competencia estatutaria para verificar todos los actos de administración tributaria, según se razonó en el Dictamen 2/92, corresponde a esta Comunidad Autónoma.

Finalmente, por lo que respecta al resto de impuestos especiales previstos en la Ley 38/92, se debe recordar que, por imposición de la franquicia al consumo consustancial al REF de Canarias según dispone el art. 45.1 del Estatuto, los tipos de aquellos tributos en Canarias eran, con carácter general, sustancialmente menores que los exigibles en el resto del Estado. Tal singularidad se complementaba con la exclusión en Canarias de ciertos impuestos especiales, como los de Hidrocarburos y Labores del tabaco, exclusión que se confirma en el art. 2 de la Ley 38/92. Los impuestos que en este punto se han de considerar son los denominados Impuestos Especiales de Fabricación, teniendo tal condición: a) el Impuesto sobre la Cerveza; b) el Impuesto sobre el Vino y Bebidas Fermentadas, c) el Impuesto sobre Productos Intermedios y d) el Impuesto sobre el Alcohol y Bebidas Derivadas.

Es desde luego significativa la regulación que se contiene en la disposición adicional decimotercera de la Ley 20/91, conforme a la cual "los bienes sujetos al Impuesto Especial de Alcoholes y Cervezas en Canarias no podrán tener una imposición superior a la vigente en cada momento en el resto del territorio nacional", precepto realmente sorprendente, no ya porque en la exposición de motivos de aquella Ley se decía expresamente que "no se incluye dentro del contenido de la presente Ley disposición alguna en relación a los impuestos especiales de naturaleza estatal, por lo tanto éstos seguirán gestionándose de igual forma que lo han sido hasta el presente", sino porque el que en su día fue Proyecto de Ley de Modificación de los Aspectos Fiscales del REF -sobre el que este Consejo emitió su Dictamen 9/90- incluía en su preámbulo idéntica declaración de intenciones que la manifestada en la exposición de motivos de la Ley 20/91 (con la salvedad que en este caso no se incluyó disposición adicional alguna relativa a la posible equiparación de la imposición sobre Alcoholes y Cervezas en Canarias). Ciertamente, la expresada disposición adicional parece estar haciendo referencia a los denominados por la Ley 45/85, de 23 de diciembre, de Impuestos Especiales, Impuesto sobre el Alcohol y Bebidas Derivadas e Impuesto sobre la Cerveza, siendo así que en la Ley 38/92, con esta misma denominación, se incluyen sendos Impuestos Especiales de Fabricación.

Pues bien, el art. 23 de la Ley 38/92 contiene disposiciones particulares para Canarias en relación con la aplicación de los Impuestos Especiales de Fabricación, debiendo señalarse al respecto que, conforme dispone su apartado 4, "el Impuesto sobre la Cerveza será exigible en Canarias a los tipos establecidos en el art. 26", es



decir, al mismo tipo que el exigible para el resto del Estado, equiparación que, por romper el contenido de la franquicia al consumo, quiebra improcedentemente el REF de Canarias.

Por su parte, el denominado Impuesto sobre Productos Intermedios -esto es, con un grado alcohólico volumétrico adquirido superior al 1.2% e inferior o igual al 22%, y que no estén comprendidos dentro del ámbito objetivo del Impuesto sobre la Cerveza, ni del Impuesto sobre el Vino y Bebidas Fermentadas (art. 31)- será exigible en Canarias al tipo de 4.929 pts. por hectolitro (apartado 5 del art. 23), en tanto que el art. 34 dispone para el resto del territorio nacional un tipo de 6.300 ptas por hectolitro. Por su parte, el apartado 6 dispone para Canarias un tipo, para el Impuesto sobre el Alcohol y Bebidas Derivadas, de 62.500 ptas. por hectolitro de alcohol puro, en tanto que, conforme el art. 39, el tipo exigido en el territorio tributario común será de 80.000 ptas. por hectolitro. Asimismo, y en relación con el expresado impuesto, los arts. 40.2.a).5º y b).5º y 41 de la Ley 38/92 disponen una tributación menor para los denominados régimen de destilación artesanal (aplicándose en Canarias, tanto por su tarifa primera como por su tarifa segunda, un tipo de 54.500 ptas. por hectolitro de alcohol puro y no 70.000 como se dispone para el resto del territorio estatal) y régimen de cosecheros (que presenta un tipo impositivo de 20.000 por hectolitro de alcohol puro, siendo el tipo aplicable en Canarias de 15.500 ptas).

Al margen de lo expresado, el régimen diferencial impositivo que estamos considerando en relación a Canarias se completa con un régimen de exenciones complementario del previsto con carácter general en los arts. 9, 21 y 42 de la Ley 38/92, reconociendo el apartado 9 del art. 23 de la Ley 38/92 la exención de los Impuestos sobre la Cerveza, sobre los Productos Intermedios y sobre el Alcohol y Bebidas Derivadas a las operaciones "relacionadas en los arts. 9, 21 y 42, cuando sean realizadas con productos introducidos en las Islas Canarias procedentes de otros Estados miembros de la Comunidad Económica Europea", así como "la expedición desde Canarias a otros Estados miembros de la Comunidad Económica Europea de productos objeto de dichos impuestos que se encuentren en el Archipiélago en régimen suspensivo, el cual se considerará así ultimado".

En relación con el Impuesto sobre el Vino y Bebidas Fermentadas -que grava el vino tranquilo, el vino espumoso y las bebidas fermentadas tranquilas y las bebidas fermentadas espumosas, de conformidad con lo que dispone el art. 27 de la Ley 38/92- tributarán para todo el territorio nacional a 0 ptas. por hectolitro (art. 30), significándose en este punto, que conforme dispone el art. 3 de la Ley 38/92, tal impuesto no es de aplicación en Canarias.

La imposición especial indirecta articulada por la Ley 38/92 se sustenta, pues, en la menor tributación en los Impuestos sobre Productos Intermedios y sobre Alcohol y Bebidas Derivadas y, dentro de éste, asimismo una menor tributación en los denominados regímenes de destilación artesanal y de cosecheros; no se aplica en Canarias el Impuesto sobre el Vino y Bebidas Fermentadas. Asimismo, se amplía la lista general de exenciones de los Impuestos sobre la Cerveza, sobre los Productos Intermedios y sobre el Alcohol y las Bebidas Derivadas. Y, finalmente, se exige el Impuesto sobre la Cerveza al mismo tipo que en el resto del Estado.

## V

1. En concordancia con lo razonado hasta aquí, deberá aislarse el carácter, naturaleza y condición de la ordenación que el Estado haya introducido en el Proyecto de Ley de referencia una vez que el Parlamento de Canarias hubiera emitido el preceptivo Informe. Desde luego, si las modificaciones introducidas en la norma proyectada coinciden con las formuladas por el Parlamento de Canarias, nada habría que objetar al respecto por lo que atañe a las exigencias derivadas de la garantía constitucional-estatutaria del REF. Este es el supuesto de la redacción de los Anexos II y III a que hace referencia la Ley 20/91, de 7 de junio, por lo que respecta a los tipos incrementados del IGIC (disposición adicional tercera, Ley 38/92, cuya redacción en la Ley 38/92, inexistente en el Proyecto de Ley, coincide al pie de la letra con la formulada por el Informe parlamentario).

Cuestión diferente, que no atañe propiamente a la garantía constitucional-estatutaria del REF sino a la concreción legal de tal garantía es que la modificación que se opera de los tipos del IGIC se haya efectuado desconociendo lo preceptuado por la disposición adicional octava.dos de la Ley 20/91, a cuyo tenor, según se expresó anteriormente, tales modificaciones se efectuarán "a iniciativa de la Comunidad Autónoma de Canarias, que oirá previamente a los Cabildos Insulares".

Por lo que respecta al resto de las modificaciones introducidas, conciernen fundamentalmente a distintos aspectos relativos al Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte, Impuesto que por su conexión inmediata con los fines del REF, obliga a que la alteración por el Estado de cualquiera de los preceptos relativos al mismo, sin solicitar nuevamente expreso parecer del Parlamento autonómico, estaría viciada de inconstitucionalidad, por quebranto formal de la garantía constitucional-estatutaria del REF.

De los diferentes preceptos modificados, en mayor o menor medida (arts. 65, 66, 70 y 74 de la Ley 38/92), interesa traer a colación el último de los citados, reproducción aparente del art. 73 del Proyecto, informado por el Parlamento autónomo toda vez que aunque por su contenido material pudiera ser homólogo a la regulación que contiene la intitulación del artículo proyectado refiere a la "cesión del tributo", en tanto que el precepto definitivamente aprobado se denomina "disposiciones particulares en relación con el Régimen Económico Fiscal de Canarias".

No resulta ocioso recordar que el Informe parlamentario pretendía, por ser más acorde con el contenido fiscal del REF de Canarias en el que indubitadamente se insertaría el denominado Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transportes, incorporar a la Ley 20/91, de 7 de junio, un Libro Tercero que se denominaría "Impuesto Especial de Matriculación de Determinados Medios de Transporte", tributo que por su ubicación normativa pasaría a estar singularizado en relación con el "Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte", previsto por la Ley 37/92. Tras el Informe parlamentario, el Estado desdobló el antiguo precepto proyectado, art. 73 -cesión del tributo- en sendos preceptos -arts. 72 y 73 de la Ley 38/92- que intitulaba disposiciones particulares en relación con, el primero de ellos, Ceuta y Melilla, y el segundo, a Canarias. Lo más significativo, sin embargo, es que por la intitulación del precepto proyectado parece ser que el Estado pretendía ceder el tributo a la Comunidad Autónoma de Canarias y a los respectivos Ayuntamientos de Ceuta y Melilla, aunque reservándose en ambos casos la gestión, liquidación, recaudación, inspección y revisión por los órganos competentes de la Administración tributaria del Estado, configurando así una suerte especial de cesión tributaria, de carácter singular, contrastando sustancialmente con la regulación general de la cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas (Ley 30/83,

de 28 de diciembre), que dispone la aplicación de sus normas -entre las que no se encuentran evidentemente las relativas al Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte- a todas las Comunidades Autónomas (disposición final primera), así como (art. 12) la delegación del Estado a las Comunidades Autónomas de la gestión, liquidación, recaudación, inspección y revisión de los tributos que allí se citan. Resulta, pues que el Estado optó por una vía intermedia, modificando ciertamente el carácter con que figuraba proyectado el art. 73 -no hablando ya de tributos cedidos, sino de "disposiciones particulares" en relación con el Régimen Económico Fiscal de Canarias-, sin llegar a aceptar la propuesta parlamentaria, aunque sí la induce, toda vez que si el Proyecto de Ley no efectuaba una conexión nítida entre el Impuesto y el Régimen Económico Fiscal de Canarias, esta referencia es expresa en el actual art. 74 de la Ley 38/92.

Siendo ésto así, es sin embargo evidente, que el Estado no extrajo todas las consecuencias constitucionalmente posibles de conformidad con el parámetro de aplicación al REF de Canarias; pudiéndose haber llegado a tal conclusión si el Estado hubiera solicitado nuevamente de la Cámara su parecer en relación con la nueva formulación del art. 73 proyectado, art. 74 de la Ley 38/92, que es precisamente a lo que se contrae la observación fundamental del Informe parlamentario en relación con aquel Impuesto.

Por lo que respecta al resto de la imposición especial de aplicación en Canarias, cuya conexión con el REF es más atenuada en la medida de que, refiriéndose a tributos de carácter estatal de aplicación general, y siendo de responsabilidad exclusiva y absoluta del Estado, la misma sin embargo debe, por exigencia de la franquicia al consumo configuradora con otras de la base del REF de Canarias, soportar una presión fiscal sustancialmente menor que en el resto del territorio tributario común. Es decir, aquellos preceptos que garanticen o modifiquen en la imposición especial general una presión sustancialmente menor en Canarias se integran asimismo, a los efectos de lo previsto en el art. 45.3 del Estatuto, en el contenido del REF, por lo que la modificación del Proyecto por introducción de preceptos con aquel fin requeriría el trámite previsto en el art. 45.3 del Estatuto; por el contrario, si hubiera alguna innovación normativa que afectara a la imposición general especial, pero sin que incida en el alcance o contenido de la franquicia fiscal al consumo, estaríamos ante el supuesto previsto en el art. 45.4 del Estatuto, por lo

que habría que dar audiencia al Parlamento de Canarias, que es lo que parece ocurrir en el nº 2 de la disposición transitoria primera de la Ley 38/92, precepto no contemplado expresamente en la norma proyectada.

2. Con lo razonado hasta aquí da respuesta al objeto de la consulta interesada a este Consejo, según resulta del contenido de la Proposición no de Ley sometida a la consideración de la Cámara. No obstante, y tal como se expresó, analizaremos seguidamente el alcance de las otras dos argumentaciones contenidas en la exposición de motivos de la Proposición no de Ley, aunque tal razonamiento justificativo no haya tenido expresa traducción en el tenor con que aquella Proposición ha sido formulada.

Atañe la primera de las fundamentaciones complementarias efectuadas a la circunstancia de que la presión fiscal a la que se encuentran sometidos los bienes objeto del Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte se aproxima "sensible y efectivamente" a la que sobre dicho bien existe en el resto del territorio nacional. Se está haciendo referencia a lo que este Consejo en reiteradas ocasiones ha calificado de "diferencial sustantivo" del Régimen Económico Fiscal de Canarias, con el que se quiere hacer referencia a las causas y razones que motivaron la creación de aquel específico Régimen Económico Fiscal, Régimen asimismo hoy constitucionalmente garantizado, pues aquellas razones siguen existiendo hoy en día, derivando la exigencia de que no basta con que un producto esté simplemente gravado con menor imposición que en el resto del Estado, sino que, por el contrario, aquella menor presión debe traducir desde el punto de vista tributario las especiales condiciones geográficas, sociales y económicas que determinan que los ciudadanos de esta Comunidad Autónoma se encuentren en una posición más desfavorecida que los del resto del Estado.

Desde luego, la correcta traducción a efectos tributarios de tal diferencial sustantivo debiera configurarse prenormativamente en ámbitos y esferas de actuación concurrente entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Canarias, de forma que los Proyectos legislativos que se tramiten lleven incorporados de la manera más aproximada posible el diferencial sustantivo real. Ciertamente, en ausencia de aquellos mecanismos de orden extralegislativo, actuados conforme los principios que

derivan de la organización territorial del Estado constitucionalmente diseñada, es el Estado el competente para regular y determinar el *quántum* del diferencial aplicable a Canarias. No cabe duda que una diferencia mínima, si se quiere insignificante, traduciría al menos desde el punto de vista formal la franquicia al consumo contemplada en el 45.1 del Estatuto de Autonomía. Sin embargo, atendiendo además de al contenido material de la garantía que estamos considerando, a la finalidad que la justifica, es lo cierto, que no todo diferencial traduce fielmente el contenido de la garantía del REF, lo que obligaría, cuando ello no ocurre, a intentar tras la pertinente negociación con el Estado, la reformulación del mismo.

No se nos escapa que este es un terreno lábil, y que, una vez más, entendamos que su correcta determinación debiera haberse efectuado antes o durante la tramitación parlamentaria del correspondiente Proyecto de Ley, siendo dudoso que ante una tributación desde luego menor, sin perjuicio de que pueda parecer insuficiente, la concreción del diferencial operado por la Ley 38/92 pueda ser objeto de recurso de inconstitucionalidad.

En consecuencia, es evidente que el límite de la disponibilidad del Legislador estatal en la regulación de la imposición especial se encuentra allí donde la regulación del diferencial coincide o es mayor en Canarias que en el resto del Estado, pues en este último caso supondría *de facto* equiparar el Régimen Especial Fiscal canario al Régimen común o, dicho de otra forma, implicaría la configuración desde luego de un sistema especial fiscal canario caracterizado no por una franquicia al consumo, sino por una sobreimposición, estatutariamente insostenible y constitucionalmente inaceptable, salvo que se modifiquen los preceptos constitucional y estatutarios configuradores del REF de Canarias. Por ello la tributación que se contiene en la disposición transitoria séptima.3 de la Ley 38/92 es objetable, sin perjuicio de que sea una medida transitoria de adaptación, toda vez que dispone para los años 93 y 94 la equiparación de tipos de imposición para cierta clase de vehículos, en Canarias y en el resto del Estado.

Debe descartarse asimismo la conclusión de que la franquicia al consumo opera sólo selectivamente, por productos, pues en tal caso el Estado podría distorsionar el contenido real de aquella franquicia. Lo que sí puede el Estado hacer -de conformidad con los fines de carácter fiscal o parafiscal que pretende alcanzar mediante la configuración de determinadas figuras impositivas- es aumentar o

disminuir el nivel de la franquicia según sea el producto de que se trate, de forma que en aquellos que pudieran ser negativamente relevantes desde el punto de vista social sería lícito que en relación con tales productos el Estado los exigiera, si bien nunca a idéntica tributación, sí desde luego más aproximadamente a la presión fiscal exigida en el resto del Estado. Este es precisamente el caso ante el que nos encontramos con el denominado Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte, cuya finalidad es sustancialmente parafiscal, en razón, como dice la exposición de motivos de la Ley 38/92, a los "costes sociales" que genera el consumo de los productos sometidos a aquel impuesto, no debiéndose olvidar a este respecto que Canarias forma asimismo parte del territorio del Estado, siéndole por ello de aplicación la política tributaria estatal encaminada a reordenar el consumo de ciertos productos, desde luego no de primera necesidad, y perniciosos desde el punto de vista social.

La concreción del expresado diferencial, por otra parte, debe atender además al hecho de la financiación de las Corporaciones locales, cuando se trate de tributos integrantes del núcleo fiscal del REF, como es el caso del citado Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte. Pues, no puede olvidarse que la recaudación de determinados tributos en Canarias está afecta esencialmente a la financiación de las Corporaciones locales canarias, fin por otra parte declarado en el art. 1 de la Ley 20/91, por lo que el *quántum* del diferencial se encuentra en relación inversamente proporcional a la financiación de las Corporaciones locales canarias, cuyos recursos evidentemente disminuyen en la medida en que aquel diferencial aumenta. Debe por ello conseguirse el adecuado equilibrio entre lo que es la franquicia al consumo estatutariamente prevista, concretada en el diferencial sustantivo, y la financiación a las Corporaciones locales con los recursos que se obtengan mediante la específica imposición tributaria propia del REF; equilibrio que, en cualquier caso, debe ponderarse convenientemente por el Estado, titular en suma de la competencia en materia de REF.

Finalmente, por lo que atañe a lo que en la exposición de motivos de la Proposición no de Ley denomina "Modificaciones formales de determinados preceptos de la vigente Ley del REF", afectándose consecuentemente el "carácter institucional" de aquella Ley, se ha de significar, tal y como se expresó en el Dictamen 2/93, que el

núcleo fiscal del REF, según queda configurado por la Ley 20/91, posee perfiles propios y nítidamente diferenciados de orden procedimental, organizativo y competencial, constituyendo la concretización a nivel legislativo de la garantía constitucional-estatutaria del REF que estamos considerando, resultando, si no una especialidad formal del instrumento normativo por el que el mismo se regula, sí una regulación especializada o singularizada por su contenido y la función que cumple, de forma que la genérica potestad tributaria del Estado no puede incidir libérrimamente en su ordenación pues supondría enervar la diferencia que existe entre la potestad tributaria genérica del Estado y la que se singulariza en el territorio de esta Comunidad por existencia del especial Régimen Económico Fiscal, el cual, si bien no es inmune a la competencia estatal, goza de una protección cualificada que determina que cualquier incidencia en el mismo se tenga que articular a través de los singulares mecanismos precautorios que el propio Estado ha configurado como especificidad del expresado REF, sin que por otra parte se deba desconocer las competencias estatutarias que posee la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de procedimientos administrativo, económico y fiscal que se derivan de las especialidades del régimen administrativo, económico y fiscal canario, en los términos que resultan del Dictamen 2/93 de este Consejo. No se trata, ciertamente, de una "congelación normativa", ni supone tampoco que el Estado no pueda alterar las regulaciones atinentes al REF; pero sobre la base de que éste, no puede ordenar al REF con el mismo contenido y alcance que si se tratara del régimen tributario común, no es menos cierto que, sea cual fuere el tenor y alcance de la Ley ordenadora de los aspectos fiscales del REF, tal Ley, en cada momento histórico, con la Constitución y el Estatuto conforman la garantía del Régimen Económico Fiscal; siendo imprescindible, dada la regulación no exhaustiva que del REF se contiene en la Constitución y el Estatuto, la concretización legal de la institución económica fiscal que consideramos mediante una norma interpuesta expresiva en cada momento del contenido y límites que el Estado asigna al REF.

## C O N C L U S I O N E S

1. El Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte creado por la Ley 38/92 forma parte del núcleo fiscal del REF, tanto por la causa de su origen como por el destino de la recaudación que con el mismo se obtenga. Consiguientemente, la



modificación por el Estado del Proyecto de Ley de Impuestos Especiales, una vez informado por el Parlamento de Canarias sin que a éste se le diera la oportunidad de informar nuevamente las modificaciones introducidas en el Proyecto de referencia, vulnera la garantía constitucional-estatutaria del REF, de conformidad con lo previsto en el art. 45.3 del Estatuto de Autonomía. (Fundamentos III, IV y V.1).

2. El Consejo es consciente de que la ausencia en los Reglamentos del Congreso, Senado y Cámara autonómica de un específico procedimiento legislativo relativo a los Proyectos normativos que incidan en el REF de Canarias genera serias dificultades a la hora de que la garantía prevista en el art. 45 del Estatuto sea operada diligentemente, con eficacia y, fundamentalmente, con lealtad constitucional, siendo por ello no sólo oportuno sino exigible que la Comunidad Autónoma proponga al Estado la articulación de mecanismos precautorios que coadyuven a una fluida relación institucional entre el Estado y la Comunidad Autónoma cuando aquél trate de incidir normativamente en el REF de Canarias. (Fundamento V.2).