



Consejo Consultivo de Canarias

## DICTAMEN 8 / 1993

La Laguna, a 3 de junio de 1993.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias sobre *Propuesta de Proposición de Ley de Modificación de los aspectos económicos del régimen económico-fiscal de Canarias y actualización de los puertos francos canarios a tramitar por la Cámara autonómica ante las Cortes Generales, al amparo de lo previsto en el artículo 12.e) del Estatuto de Autonomía de Canarias (EXP. 17/1993 PPL)\*.*

## FUNDAMENTOS

### I

1. Previo acuerdo de la Mesa de la Cámara, el Excmo. Sr. Presidente de la misma somete a Dictamen de este Consejo la referida Propuesta, una vez tomada en consideración y antes de proseguir con la tramitación de la misma, dando con ello cumplimiento al precepto del apartado 3.i) del artículo 10 de la Ley 4/1984, de 6 de julio, del Consejo Consultivo, por el cual se establece con carácter preceptivo el previo Dictamen del mismo respecto de los Anteproyectos o Proposiciones de ley cuando éstos versen, entre otras materias, sobre cuestiones atinentes al régimen económico-fiscal de Canarias.

Dicha Propuesta persigue el ejercicio por el Parlamento de Canarias de la facultad que al mismo atribuyen la Constitución y el Estatuto de Autonomía -arts.87.2 y 12.e), respectivamente- de presentar directamente Proposiciones de ley ante las Cortes Generales, por exceder las materias objeto de la misma del ámbito competencial de nuestra Comunidad Autónoma y requerirse, consecuentemente, ley de las referidas Cortes.

---

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

2. A los efectos previstos en el artículo 13 de su Reglamento de Organización y Funcionamiento, debe indicarse que la competencia de este Consejo para emitir el Dictamen que se le solicita viene determinada por el referido artículo 10.3.i) de su ley constitutiva. En consecuencia, procede la emisión del mismo.

## II

Se ha de poner de manifiesto, ante todo, la complejidad de la ordenación legislativa cuya tramitación se propone, al contemplarse en la misma múltiples cuestiones que van desde el régimen general de libertad de comercio y servicios (Libro I) a la zona especial de Canarias, zonas francas y registro especial de buques (Libro V), pasando por la compensación del hecho insular (Libro II), las normas de cooperación y coordinación de las Administraciones públicas (Libro III) y las actividades de fomento a la creación de empleo (Libro IV). Todo ello integra un conjunto normativo de un centenar de artículos.

Basta, pues, esta referencia para comprender la extrema dificultad en la que se ha encontrado este Organismo para evacuar el Dictamen que se le solicita en tan breve lapso de tiempo. Y, asimismo, para justificar la insoslayable necesidad de seleccionar aquellos temas o cuestiones de los que deba preferentemente conocer, habida cuenta de la especial relevancia de los mismos desde la perspectiva de la función institucional del Consejo Consultivo de velar por "la observancia de la Constitución, del Estatuto y del resto del ordenamiento jurídico" (art. 1.1., Ley 4/1984).

Las cuestiones, pues, que, con las limitaciones indicadas, se abordan en el presente Dictamen se ordenan en torno a dos grandes núcleos temáticos:

- De una parte, las que se refieren a la delimitación del parámetro constitucional y estatutario al que ha de ceñirse el Legislador estatal al tramitar y aprobar el diseño legislativo que se le somete. En esta perspectiva cobra especial significación el diferente régimen jurídico que corresponde al ejercicio de las competencias legislativas del Estado según que los contenidos de la Proposición que se dictamina se conecten con la disposición adicional tercera de la Constitución a los efectos de albergar las excepciones al régimen económico-fiscal común que se proponen; bien con su artículo 138, en relación con la atención a las circunstancias del hecho insular.

- De otra, cierto número de cuestiones que pueden pugnar con limitaciones de las que derivan o pudieran derivar ineludibles impedimentos para el propio Legislador estatal.

De ambos aspectos nos ocupamos en los siguientes Fundamentos.

### III

1. La primera cuestión, y la fundamental, se diría, que constituye el objeto del presente Dictamen consiste en la reconducción de la Proposición de Ley que se dictamina al parámetro constitucional delimitador de la garantía en que consiste el REF; concretamente, determinar el grado de conexión de los contenidos de aquel texto prenormativo a la cobertura y garantía constituida por la disposición adicional tercera de la Constitución y el art. 45 del Estatuto de Autonomía, cuestión que este Consejo ha abordado extensamente en relación con los aspectos fiscales del REF y sólo tangencialmente respecto de sus aspectos económicos con ocasión del Dictamen 9/92, de 22 de octubre, emitido en relación a si la Enmienda de adición nº 657 - formulada por un Grupo Parlamentario del Senado al Proyecto de Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante- afectaba o modificaba al Régimen Económico y Fiscal de Canarias. Con ocasión de aquel Dictamen, se formularon algunas consideraciones en torno al contenido económico del REF, en relación con los cauces constitucionales por los que se operaban las distintas medidas de tipo económico que el Estado pudiera adoptar en relación a Canarias.

Se dijo entonces, y ahora se reitera, que la competencia del Estado para ordenar el REF de Canarias no tiene una denominación expresa; un *nomen iuris* que circunscriba la materia sobre la que el Estado actúa sus potestades. Es éste el que decide, en el ejercicio de sus competencias y tras la actuación de los mecanismos de información recíprocos que estime necesarios, la inclusión *ex novo* en el REF de materias hasta ahora ajenas al mismo.

Ahora bien, no es posible hacer una inversión del mecanismo de deducción de la competencia, de forma que se entienda que forman parte del REF de Canarias todas aquellas medidas fiscales o económicas que se apliquen o afecten, incluso nominalmente, a Canarias; pues no hemos de olvidar que Canarias forma parte del Estado y su territorio es también ámbito donde se ejercen las competencias

estatales, determinadas por el bloque de la constitucionalidad. Canarias no es, en suma, territorio exento del ejercicio de esas competencias. Precisamente, por no serlo, cuando alguna medida del Estado le afecte singularmente, hay que dilucidar en qué soporte competencial descansa la norma resultante.

El REF, como es sabido, es en cierta medida una excepción del régimen general de determinadas materias, que modula, aunque con fundamento constitucional, el principio de igualdad, para incentivar el desarrollo económico y social de las Islas. Pero toda excepción, también ésta, debe ser interpretada en sus propios términos y dentro de los límites definidos por el parámetro constitucional-estatutario so pena no ya de quebrar tal parámetro sino de alterar sustancialmente la naturaleza del propio REF, vaciándolo de contenido por pretender incorporar al mismo indiscriminadamente cualquier medida que tenga como referente el territorio de Canarias.

Conforme a lo expresado, si la norma no se inordina indubitablemente en el REF, hay que entender, en principio, que la medida de que se trate, sea cual fuere, se integra entre las generales que puede adoptar el Estado al amparo de las competencias que le son constitucionalmente reconocidas. Ciertamente, cuando el Estado actúa la competencia general en una determinada materia, no puede evitar - por otra parte, tampoco podría constitucionalmente hacerlo- que alguna de las medidas "afecten"; o más preciso aún, "produzcan efectos" intensos o diferentes, desde el punto de vista sustantivo u organizativo en el territorio de alguna Comunidad Autónoma, lo cual ocurrirá si razones que sólo compete valorar a quien representa los intereses generales aconsejan que en aquella Comunidad Autónoma la normativa general aprobada produzca -en defensa precisamente de aquellos intereses- efectos cualificados o, si se quiere, diferenciados.

Idéntico género de razones son las que motivan que las medidas contenidas en la Ley 50/85, de 27 de diciembre, de Incentivos Regionales para la corrección de desigualdades económicas interterritoriales, y en la Ley 29/90, de 26 de diciembre, del Fondo de Compensación Interterritorial no se entiendan constitutivas o integrantes del REF de Canarias, siendo así que, incluso, como es sabido, aquellas normas tienen en cuenta para la asignación de recursos diversas variables a las que no son ajenas el hecho insular de esta Comunidad Autónoma; ni, en general, cualquier medida adoptada por el Estado para garantizar el principio de solidaridad, atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular (art. 138.1 CE), que

habilita la adopción de medidas que afectarán cualificadamente a las Comunidades Autónomas de Canarias y Baleares, sin que en esta última haya régimen económico fiscal especial alguno, ni se incluyan necesariamente en el REF existente en la primera.

Se ha de hacer, en suma, un esfuerzo de concreción que permita no sólo determinar qué carta de naturaleza deben tener las ordenaciones concernientes al REF de Canarias, sino también aislar, ante qué clase de norma nos encontramos. Pues resulta evidente que, siendo competente para aprobarlas un mismo ente, el Estado, sobre la base de sus propios títulos competenciales, sus resultados son disposiciones relativas a realidades ordinamentales diferentes. Y es que, si no se partiera de una interpretación ponderada, en los términos expuestos, de los límites del REF, se podría llegar a la conclusión de que cualquier medida que interese o incida en Canarias se debería integrar en el REF, lo que supondría, por la garantía cualificada existente, enervar la competencia general del Estado, que se extiende a todo su territorio, también al de esta Comunidad Autónoma.

En este sentido, ha de señalarse que la necesidad de identificación y de sustantividad del REF viene impuesta por el propio marco constitucional-estatutario que le sirve de garantía. En efecto, en el REF histórico pre-constitucional, de Estado unitario y legislación general, uniformadora, corolaria de aquél, la excepción que constituía el REF -singular en todo el territorio del Estado-, contribuía a sostener que cualquier medida, sea cual fuere, que singularizara a las provincias canarias y tuviera conexión con aspectos fiscales y económicos, se entendía integrante del REF de Canarias.

La situación, sin embargo, se hace más compleja a partir del momento en que el contenido y límite del REF se mide conforme al parámetro constitucional-estatutario, siendo así que el Estado, además de la competencia general generadora de efectos singulares en una Comunidad Autónoma, y de la que legitima la adopción de medidas propias del REF, puede actuar otras que específicamente tengan en cuenta la condición insular de la Comunidad Autónoma, no incluibles específicamente entre aquéllas.

Ello obliga, consecuentemente, a depurar el parámetro con la mayor exactitud posible, debiéndose concluir cuando menos que no toda medida económica que

produzca efectos en Canarias, *a fortiori*, incide en el REF, pues este razonamiento supondría una expansión tan desmesurada del mismo que significaría no sólo su desnaturalización, sino también el desconocimiento de la ordenación competencial y la organización territorial del poder articuladas por la Constitución.

Así pues, las medidas que el Estado pueda adoptar en base a consideraciones que de manera particular atiendan a las circunstancias del "hecho insular," son de diferente naturaleza de las que forman parte del contenido económico del REF, aunque ambas tienen en común que en uno y otro caso tienen por referente a Canarias.

Ahora bien, los fundamentos constitucionales en base a los cuales se adoptan uno y otro tipo de medidas son distintos (art. 138 y d.a. 3ª, CE), como también lo es su alcance territorial, pues en el primer caso las condiciones del hecho insular son asimismo predicables de la Comunidad balear. Difieren igualmente en la delimitación y en el contenido de las medidas a adoptar que son asimismo sustancialmente diferentes, puesto que las medidas económicas del REF deben tener por referente el art. 45 del Estatuto de Autonomía, constituyendo propiamente un "régimen económico", en tanto que las actuaciones sustentadas en el "hecho insular" no tienen aquel carácter, siendo más bien medidas singulares que el Estado concreta en cada caso cuando, al abordar la regulación material de determinado sector de actividad, concluye, por exigencia constitucional, en la necesidad de singularizar dicha regulación en lo que respecta a Baleares y a Canarias. En base a tales consideraciones, el Estado puede adoptar múltiples decisiones de muy diversa naturaleza que tengan en cuenta el hecho insular de Canarias; género de medidas de más amplio alcance que las propias del contenido económico del REF, que, como excepción que es, debe ser interpretada restrictivamente, debiendo excluirse de sus determinaciones económicas aquellas medidas que incluso siendo de esta naturaleza responden a un fundamento constitucional diferente.

2. Nos lleva a esta conclusión una interpretación sistemática de los preceptos constitucionales y de las correspondientes normas estatutarias relativas a la garantía constitucional del REF y de la expectativa de un reforzamiento de la solidaridad interterritorial mediante la específica atención a la neutralización de los efectos negativos que respecto de la misma pueden derivar del hecho insular. Cosa que se confirma por otra parte, por la propia praxis normativa en relación con el hecho

insular canario, circunstancia que está en la base de múltiples medidas que difícilmente pueden ser tenidas por aspectos económicos del REF.

En efecto, en la delimitación del marco constitucional en el que debe actuar y al que debe ajustarse el Legislador estatal al que se dirige la Propuesta sometida a Dictamen de este Consejo, es imprescindible determinar con certeza qué obligaciones derivan para el mismo de aquellos preceptos constitucionales que pueden ser invocados por el Legislador autonómico proponente de la misma como fundamentos de la excepcionalidad o diferenciación económica y también fiscal que se insta del mismo para nuestro Archipiélago. En tal sentido, es fundamental analizar los ámbitos o contenidos respectivos, las recíprocas relaciones y los reflejos estatutarios de la disposición adicional tercera y el artículo 138 de la Constitución, los dos preceptos claves sobre los que cabe fundamentar la referida excepcionalidad.

Por lo que a la primera de estas disposiciones respecta, hay que esclarecer si la misma da cobertura a toda ordenación relativa a materia económica y/o fiscal especial para Canarias o bien, como acabamos de sugerir, sólo aquellas que entronquen con el REF tradicional vigente a la entrada en vigor de la Constitución y las actualizaciones de las que el mismo ha sido objeto o pueda serlo en el futuro.

Una concepción expansiva de la citada disposición adicional llevaría a entender que toda ordenación de la economía o de la fiscalidad aplicable en Canarias diferenciadamente del resto de España forma parte del indicado REF. Ello llevaría a afirmar, consecuentemente, que dicha disposición contiene una cláusula de garantía de una excepcionalidad económico-fiscal actualizable; una cláusula de exención de las ordenaciones económico-fiscales generales que el Estado acordase establecer, con la consiguiente afectación de las mismas por el cierto grado de rigidez que deriva de dicha disposición adicional.

Sin embargo, parece excesivo entender que a partir de dicha disposición y de su correlato estatutario significado por el artículo 45 del Estatuto, se produce una especie de habilitación al Legislador del Estado para exonerar a los ciudadanos y a las personas jurídicas radicadas en Canarias -en los términos y en la cuantía que en cada ocasión fije aquél- de todo tipo de ordenación económico-fiscal a la que se hallen vinculados los restantes ciudadanos españoles. De ser así, ello supondría habilitar a dicho Legislador para una elusión prácticamente total de las limitaciones

constitucionales que sobre él pesan en esta materia, lo que conferiría a la mencionada disposición adicional una suerte de eficacia desconstitucionalizadora de muy difícil fundamentación y explicación.

Por eso, parece más razonable entender que la referida disposición adicional es un precepto que, dentro de la economía del sistema constitucional, cumple la doble función de: a) hacer compatible la singularidad del REF canario con determinados preceptos constitucionales de consecuencias económico-fiscales homogeneizadores (tales como los que se contienen en los artículos 31, 138.2, CE); b) garantizar que en las modificaciones del REF ha de tener intervención la Comunidad Autónoma canaria, de tal suerte que el ejercicio de las competencias estatales se halla condicionado por el trámite de informe o de audiencia, según proceda, a que se refiere el artículo 45, EACan con las consecuencias -y también con los problemas- sobre los que este Consejo ha expresado ya con cierta reiteración su parecer.

Si se acepta, como parece incuestionable, que esta segunda es la interpretación constitucionalmente fundada, el paso siguiente consiste en determinar qué ha de entenderse por "modificación" y "actualización" de dicho régimen, pues el primero de estos términos es justamente el empleado por la Constitución y el Estatuto (d.a. 3ª y art. 45.3, respectivamente) en tanto que el segundo -que implicaría una especificación del sentido de la modificación- aparece como objetivo principal de la Proposición que se dictamina (cfr. art. 1.a), precepto este último que emplea la expresión "ratificar", término que no tiene mucho sentido tras el aseguramiento constitucional-estatutario que hoy protege el régimen en cuestión.

En buena lógica, habría que entender que hay modificación cuando se altera alguno de los elementos que configuran el REF vigente en el momento en el que se afronta el cambio que se pretende introducir en él. Así ha acontecido, recientemente, con la aprobación de la Ley que modifica sus aspectos fiscales. Y así deberá ocurrir ahora con la Proposición que se tramita respecto de sus aspectos económicos.

Ahora bien, llegados a este punto, resulta necesario esclarecer qué aspectos de la Propuesta de Proposición -que no sólo contempla ordenaciones económicas, sino junto a ellas, o, mejor dicho, imbricadas con las mismas, otras de incuestionable contenido fiscal- presuponen actuaciones del Estado basadas en sus facultades ordenadoras del REF de Canarias y cuáles supondrían mas bien actuaciones de

política estatal consecuentes con la obligación constitucional de garantizar la realización efectiva del principio de solidaridad entre las nacionalidades y regiones que integran la Nación española, con especial o particular atención a las circunstancias del hecho insular, actuaciones que por la cobertura constitucional que las ampara no puede entenderse que constituyan privilegios económicos o sociales (art. 138.1 y 2, CE).

Es obvio que la diferente cobertura constitucional en la que se fundamentan uno y otro tipo de actuaciones del Estado -modificación actualizadora del REF, por una parte, y medidas favorecedoras de la solidaridad interregional mediante correcciones de las desventajas del hecho insular, por otra- conlleva un diferente régimen jurídico, pues son también distintos los fines que con las mismas se persiguen y los intereses públicos en juego en uno y otro caso.

La prueba más palpable de la pertinencia de esta precisión nos la proporciona la diferente conexión establecida entre los preceptos constitucionales y sus correspondientes estatutarios. Así mientras la d.a. 3ª de la CE tiene su correlato en el art. 45 EACan, el art. 138 CE se conecta con el 54 EACan.

Ello, en realidad, viene a poner de manifiesto la sustancial innovación incorporada por el régimen constitucional estatutario a la ordenación de la singularidad económico-fiscal canaria correspondiente a la época preconstitucional. De tal suerte que hoy no sólo cuenta Canarias con la garantía del respeto de su indicada singularidad económico-fiscal, sino que además es acreedora a un tratamiento que discrimine en su favor aquellas políticas del Estado que incidan sustancialmente en la corrección de los desequilibrios interterritoriales desfavorecedores de la referida solidaridad.

Esta diferencia de títulos y de regímenes no aparece claramente diferenciada en la Propuesta dictaminada circunstancia que parece pertinente corregir.

## IV

Al margen de la observación a la totalidad de la Proposición efectuada en el Fundamento anterior, y con el limitado alcance derivado de la premura con que ha sido solicitado el presente Dictamen, se formulan a continuación algunas

consideraciones de interés en relación con ciertos aspectos concretos de la Propuesta normativa dictaminada, en la medida en que determinados preceptos de la misma parecen incidir de forma incorrecta en el parámetro normativo aplicable, bien de Derecho interno -Constitución y Estatuto de Autonomía- bien de Derecho comunitario -Reglamento 1911 y POSEICAN-.

1. Las competencias tributarias de la Comunidad Autónoma de Canarias están atribuidas por el Estatuto y delimitadas exclusivamente por la Constitución y por la Ley orgánica a la que la Norma fundamental llama expresamente para que regule sus competencias tributarias (art. 157.3, CE). Esa Ley orgánica es, hoy, la Ley Orgánica 8/90, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, LOFCA que permite que la Comunidad establezca sus propios tributos siempre que no recaigan sobre hechos imponible gravados por el Estado (art. 6.2, LOFCA) y respeten los límites del artículo 9 de dicha LOFCA.

De este modo, si el Estado declara exento en nuestra Comunidad un hecho imponible hasta entonces gravado en Canarias, queda un espacio a disposición del Legislador canario en el cual puede crear tributos sin más límites que el diferencial fiscal favorable protegido por la garantía del REF.

Un ejemplo muy ilustrativo a este respecto es el que nos proporciona la legislación estatal relativa al Impuesto sobre combustibles derivados del petróleo, que declaró exentos los hechos imponible que la misma configuraba que se realizasen en Canarias. Nuestra Comunidad Autónoma ocupó ese espacio que dejaba libre el Legislador tributario estatal creando su propio tributo sobre dichos combustibles.

La Proposición de Ley que se dictamina lo es de Ley ordinaria y pretende limitar la potestad tributaria autonómica sin tener carácter de Ley orgánica, con lo que se contradice el artículo 157.3, CE. Esta limitación de la potestad tributaria autonómica resulta de la serie de exenciones que la Proposición establece sobre los hechos imponible gravados por impuestos estatales, prohibiéndose al propio tiempo que sobre ellos pueda ejercerse la potestad tributaria autonómica (art. 42 de la Proposición de Ley).

Este mismo reparo se debe formular por cuanto el citado artículo 42 de la Proposición extiende tal prohibición a los impuestos locales sobre los cuales tiene también potestad tributaria la Comunidad Autónoma canaria (art. 6.3, LOFCA).

2. La Proposición de Ley contempla una serie de aspectos fiscales diferenciados respecto al régimen fiscal general del Estado cuya justificación constitucional se encuentra en la d.a. 3ª, CE y en el art. 45, EACan. Con lo cual esos aspectos fiscales (exenciones, tasas, contribuciones especiales, tributos locales, etc.) forman parte del régimen económico-fiscal canario.

Ahora bien, el art. 32.2, EACan atribuye a nuestra Comunidad Autónoma el desarrollo y la ejecución del régimen económico-fiscal canario, siendo así que la Proposición de Ley crea una Administración autónoma, el Consorcio de la ZEC, que no depende exclusivamente de la Comunidad Autónoma, sino que es una Administración adscrita al Ministerio de Economía y Hacienda (art. 31 de la Proposición), cuyo Consejo rector es nombrado por el Gobierno de la Nación, y cuyo control económico y financiero se realiza por la Intervención General del Estado. A dicho Consejo se le atribuyen facultades de ejecución en esos aspectos fiscales del REF, con lo cual se está desapoderando a la Comunidad Autónoma canaria, por Ley ordinaria, de las competencias que le atribuye el artículo 32.2, EACan.

3. El artículo 24.2 de la Proposición de Ley incide en la competencia canaria sobre su propia organización administrativa (art. 32.2, EACan). Una Ley estatal como la que se propone no puede descender hasta el detalle de prescribir a la Comunidad Autónoma canaria cuales deben ser los instrumentos organizativos administrativos a través de los cuales ejerza sus competencias.

4. El artículo 59.4 de la Proposición regula el secreto bancario de las entidades de crédito ZEC. Este precepto dispone que: "sin perjuicio del art. 17 LOPJ y de la normativa comunitaria inspirada en la Recomendación de Basilea", el secreto bancario sólo puede ser levantado en virtud de mandato judicial dictado en el curso de un procedimiento penal.

El art. 17 LOPJ establece la obligación -derivada del art. 118 CE- para todas las personas y entidades públicas y privadas de prestar la colaboración requerida por los jueces y tribunales en el curso del proceso y en la ejecución de lo resuelto, pero

añadiendo una modulación que no está contenida en el art. 118 CE: "con las excepciones que establezcan la Constitución y las Leyes".

Las excepciones que establezcan las Leyes a la obligación que establece de modo general para todos el art. 118 CE deben tener fundamento constitucional por las siguientes razones: a) porque el mandato del art. 118 CE no contempla excepciones ni la posibilidad de ser excepcionado por Leyes; b) porque si se admitiera que el Legislador las puede establecer indiscriminadamente, se produciría un vaciamiento del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva reconocido en el art. 24.1 CE (SSTC 32/1982, de 7 de junio; 61/1984, de 16 de mayo; 67/1984, de 7 de junio; 125/1987, de 15 de julio; 149/1989, de 21 de julio); además de una lesión del principio de igualdad reconocido en el art. 14 CE.

Por ello, el art. 59.4 de la Proposición de Ley contradice los arts. 24.1 y 118 CE, al limitar el levantamiento del secreto bancario a un requerimiento judicial dictado en un procedimiento penal, pues la satisfacción del derecho a la tutela judicial efectiva puede exigir que en el curso de un procedimiento civil sea levantado dicho secreto bancario.

El art. 59.4 de la Proposición de Ley contradice también el art. 31.1 CE, pues la limitación del levantamiento del secreto bancario a los supuestos de requerimientos judiciales dictados en actuaciones penales, excluye la inspección fiscal de la Hacienda Pública. Respecto a esta exclusión, hay que recordar que el Tribunal Constitucional ha declarado que para el cumplimiento efectivo del deber constitucional del art. 31.1 CE es evidentemente necesaria la inspección fiscal y el correlativo deber de colaborar con ella; que el derecho a la intimidad está limitado por el deber de contribuir al sostenimiento de las cargas públicas; y que el secreto bancario no tiene otro fundamento que el derecho a la intimidad de forma que el límite que para este derecho supone el deber del art. 31.1 CE es totalmente aplicable al secreto bancario (STC 110/1984, de 26 de noviembre de 1984). Pero, además, el Tribunal Constitucional ha precisado que: "la ordenación y despliegue de una eficaz actividad de inspección y comprobación del cumplimiento de las obligaciones tributarias no es, pues, una opción que quede a la libre disponibilidad del Legislador y de la Administración, sino que, por el contrario, es una exigencia inherente a un "sistema tributario justo" como el que la Constitución propugna en el art. 31.1. En una palabra, la lucha contra el fraude fiscal es un fin y un mandato que

la Constitución impone a todos los poderes públicos, singularmente al Legislador y a los órganos de la Administración tributaria. De donde se sigue asimismo que el Legislador ha de habilitar las potestades o los instrumentos jurídicos que sean necesarios y adecuados para que, dentro del respeto debido a los principios y derechos constitucionales, la Administración esté en condiciones de hacer efectivo el cobro de las deudas tributarias, sancionando en su caso los incumplimientos de las obligaciones que correspondan a los contribuyentes o las infracciones cometidas por quienes están sujetos a las normas tributarias" (STC 76/1990, de 26 de abril).

5. El reenvío que opera el art. 87.2 de la Proposición pudiera ser contrario al orden público interno español, alterando por lo demás la regla general que en cuanto al punto de conexión, para las relaciones contractuales de trabajo dispone el art. 10.6 del Código Civil. En efecto, según la norma propuesta, "las condiciones laborales de los trabajadores no residentes en España ni en ningún otro Estado de la Comunidad Económica Europea, empleados a bordo de los buques matriculados en el Registro especial, se regularán por lo establecido en el convenio colectivo de la empresa que los contrate o por las condiciones que se pacten entre la empresa y el trabajador siempre que las mismas respeten los mínimos exigidos por la legislación del país de residencia del trabajador y por la normativa emanada de la Organización Internacional del Trabajo". En relación con el reenvío indicado, el citado precepto del Código Civil dispone que "a las obligaciones derivadas del contrato de trabajo, en defecto de sometimiento expreso de las partes y sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 1 del art. 8, les será de aplicación la ley del lugar donde se presten los servicios". Ahora bien, sin perjuicio de la expresada no coincidencia, no se puede olvidar que las normas relativas a los derechos fundamentales se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España (art. 10.2 CE), siendo así que el art. 23 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos reconoce el derecho a "condiciones equitativas de trabajo" y a no sufrir discriminación alguna, de forma que se tiene derecho "a igual salario por trabajo igual", lo que se reitera en el art. 7 del Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales, de 19 de diciembre de 1966.

Finalmente, no podemos olvidar la eficacia vinculante de los convenios colectivos (art. 37.1 CE), cuya aplicación quedaría en entredicho por el precepto propuesto, al

que por otra parte remite la Proposición de Ley, remisión que en cualquier caso queda devaluada por la consideración alternativa que se efectúa a lo que pacten las partes, con el mínimo impuesto no por el orden público laboral español, sino por la legislación del país de residencia del trabajador. En conexión con lo expresado, no puede olvidarse que el art. 17 del Estatuto de los trabajadores proscribía la discriminación en las relaciones laborales, siendo nulos los convenios colectivos y pactos individuales que contengan discriminaciones desfavorables por razones, entre otras, de origen.

## CONCLUSIONES

1. La Proposición se ajusta a lo que prescriben tanto el ordenamiento estatal como el autonómico respecto de la tramitación de este tipo de propuestas de iniciativa legislativa.

2. El contenido de la Proposición es reconducible a dos preceptos constitucionales -la d.a. 3ª y el art. 138, CE- que comportan dos regímenes diferentes como corresponde a la distinta finalidad determinante de la inclusión de los mismos en el articulado de la Constitución, lo que aconseja precisar el ajuste que proceda del articulado de la Proposición.

3. Como se razona en el Fundamento IV, parece evidente que los preceptos de la Proposición que se señalan pugnan con los límites a los que ha de ajustarse el Legislador estatal al suponer: a) limitaciones indebidas de la potestad tributaria de nuestra Comunidad Autónoma y de las competencias de desarrollo y ejecución del régimen económico-fiscal; (arts. 42 y 31 de la Proposición); b) incidencia en competencias autonómicas sobre su propia organización administrativa (art. 24.2, id.); c) extralimitaciones constitucionales en materia de secreto bancario (art. 59.4, id.); d) contravención del orden público interno y de la normativa constitucional que se indica en la ordenación de determinados aspectos del régimen laboral de las tripulaciones de los buques inscritos en el Segundo Registro (art. 58.7).