
SENTENCIA 16/2003, de 30 de enero (BOE núm. 55, de 05 de marzo de 2003)

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En los recursos de inconstitucionalidad acumulados núms. 893/93, 921/93 y 943/93, promovidos, respectivamente, por el Gobierno de Canarias, el Parlamento de Canarias y don Alberto Ruiz-Gallardón Jiménez, comisionado por 53 Senadores, contra los arts. 65.1, apartados a) y d), 65.2, párrafos segundo y cuarto, 65.4, 66.2, párrafo cuarto, 70, apartados 3, 4 y 5, 71, 74, disposición adicional tercera, disposición transitoria séptima, apartados 3 (párrafo segundo) y 4, y disposición derogatoria primera, apartado 2; contra el art. 74; y contra los arts. 65 a 74 y disposiciones transitorias primera y séptima de la Ley 38/1992, de 28 de diciembre, de impuestos especiales, respectivamente; así como en los conflictos positivos de competencia núms. 894/93, 3985/95 y 2170/97, acumulados a los anteriores, promovidos todos ellos por el Gobierno de Canarias en relación con el Real Decreto 1623/1992, de 29 de diciembre, por el que se desarrollan determinados preceptos de la Ley 38/1992, de 28 de diciembre, de impuestos especiales; con el art. 130 del Real Decreto 1165/1995, de 7 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de los impuestos especiales; y con la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 8 de enero de 1997, por la que se aprueba el modelo 565 de declaración- liquidación por el impuesto especial sobre determinados medios de transporte y los diseños físicos y lógicos para la presentación del modelo 568 mediante soporte directamente legible por ordenador, en cuanto a su aplicación en el territorio de la Comunidad Autónoma de Canarias. Ha intervenido el Abogado del Estado, en la representación que ostenta. Ha sido Ponente el Magistrado don Javier Delgado Barrio, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El 26 de marzo de 1993 tuvo entrada en este Tribunal escrito de don Martín Enrique Orozco Muñoz, Director General del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias, registrado con el núm. 893/93, interponiendo recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 65.1, apartados a) y d), 65.2, párrafos segundo y cuarto, 65.4, 66.2, párrafo cuarto, 70, apartados 3, 4 y 5, 71, 74, disposición adicional tercera, disposición transitoria séptima, apartados 3 (párrafo segundo) y 4, y disposición derogatoria primera, apartado 2, de la Ley 38/1992, de 28 de diciembre, de impuestos especiales, por vulneración de las garantías materiales, procedimentales y competenciales con que cuenta el régimen económico y fiscal de Canarias (REF), según la Constitución, el Estatuto de Autonomía para Canarias (en adelante, EACan), aprobado por la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, y modificado por la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre, y la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas (en lo sucesivo, LOFCA).

Los antecedentes de hecho del planteamiento del recurso son:

a) El Consejo de Ministros, en su reunión de 23 de octubre de 1992, acordó remitir a las Cortes Generales el proyecto de Ley de impuestos especiales, y con esa misma fecha, el Ministro de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno remitió al Presidente de la Comunidad Autónoma de Canarias el citado proyecto de ley, a los efectos de cumplimentar, por el Parlamento de Canarias, el trámite de informe a que se refiere la disposición adicional tercera de la Constitución y el hoy art. 46.3 del Estatuto de Autonomía para Canarias, dándose traslado del mismo al Parlamento de Canarias con fecha de 29 de octubre de 1992.

b) En su sesión de 11 de noviembre de 1992, el Parlamento autonómico informó favorablemente la regulación del impuesto sobre la cerveza, sobre los productos intermedios y sobre el alcohol y las bebidas derivadas, pero desfavorablemente tanto la Exposición de Motivos como la regulación del impuesto sobre determinados medios de transporte.

c) El proyecto, previa tramitación parlamentaria, dio lugar a la Ley 38/1992, de 28 de diciembre, de impuestos especiales, siendo publicada en el "Boletín Oficial del Estado" núm. 312, de 29 de diciembre. Dicha Ley recoge en su Título II una nueva figura tributaria, a saber, el impuesto sobre determinados medios de transporte y, como consecuencia de ello, la disposición adicional tercera del nuevo texto legal modificaba los Anexos II y III de la Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos

fiscales del régimen económico– fiscal de Canarias, en cuanto a la aplicación de tipos impositivos en el impuesto general indirecto canario.

2. El Gobierno canario estructura sus alegaciones en una triple argumentación: la configuración del régimen económico y fiscal de Canarias; la naturaleza y configuración del impuesto especial sobre determinados medios de transporte con relación al régimen económico y fiscal de Canarias; y la inconstitucionalidad de los preceptos de la Ley 38/1992, de 28 de diciembre, de impuestos especiales, impugnados.

a) Por lo que se refiere a la configuración del REF, comienza el Gobierno canario señalando que éste ha venido plasmándose como un sistema fiscal especial frente al régimen general operativo en el resto del territorio nacional, como consecuencia de las condiciones geográficas, sociales y económicas inherentes al territorio sobre el que se proyecta. Dicha singularidad económico– fiscal ha tenido un reconocimiento expreso en nuestro texto constitucional, cuya disposición adicional tercera indica textualmente que: "La modificación del régimen económico y fiscal del archipiélago canario requerirá informe previo de la Comunidad Autónoma o, en su caso, del órgano provisional autonómico". De este precepto se deduce –y así lo ha declarado el Tribunal Constitucional en su Sentencia de 13 de marzo de 1984– la existencia de un reconocimiento constitucional expreso de dicho régimen especial. Dicha disposición adicional presenta un efecto protector con un ámbito de aplicación doble: a) respecto de las bases estructurales del régimen económico–fiscal, como institución reconocida en la Constitución, cuya supresión sólo podría hacerse previa reforma constitucional; y b) respecto de las figuras tributarias coyunturales que integren el régimen especial canario en cada momento, admitiéndose su modificación y actualización a través de un procedimiento especial, con participación de la Comunidad Autónoma.

También el EACan reconoce expresamente el principio de imposición indirecta especial canaria en tres preceptos básicos: el ahora art. 32.14, en virtud del cual, en "el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, corresponde a la Comunidad Autónoma el desarrollo legislativo y la ejecución en las siguientes materias: Normas de los procedimientos ... económico–administrativo y fiscal que se derivan de las especialidades del régimen ... económico y fiscal canario"; el actual art. 50, según el cual, los "recursos de los Cabildos Insulares estarán constituidos por: c) Los derivados del régimen económico–fiscal de Canarias"; y el hoy art. 49, que señala que los: "recursos de la Comunidad Autónoma estarán constituidos por: b) Los ingresos procedentes de sus propios impuestos, arbitrios...".

Y la LOFCA, en su disposición adicional cuarta, establece que la "actividad financiera y tributaria del archipiélago canario se regulará teniendo en cuenta su peculiar régimen

económico-fiscal". Incluso la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las haciendas locales (en lo sucesivo, LHL), en el art. 139 dispone que las "Entidades Locales canarias dispondrán de los recursos regulados en la presente Ley sin perjuicio de las peculiaridades previstas en la legislación del Régimen Económico-Fiscal de Canarias".

Del bloque normativo transcrito se aprecia la consagración de dos principios esenciales en la imposición especial canaria: a) La existencia de tributos de ámbito exclusivo territorial autonómico destinados a la financiación de las haciendas canarias; y b) la atribución a Canarias de la gestión y desarrollo reglamentario en relación con dichos tributos, en cuanto a los procedimientos tributarios de gestión, recaudación, inspección y revisión de actos. Tales características conducen a la parte actora a afirmar la existencia de una auténtica garantía institucional constitucional del régimen económico y fiscal de Canarias, como régimen especial y singularizado del archipiélago canario en aspectos económicos y fiscales frente al régimen general previsto para el resto del Estado español. Dicha garantía institucional presenta, a la luz de la Constitución y del bloque constitucional, un triple ámbito de concreción: material, formal o procedimental, y competencial.

Desde la perspectiva material, la garantía constitucional del REF se centra en la existencia de una especialidad económico-fiscal aplicable al territorio canario, como consecuencia de las singularidades históricas, territoriales y socioeconómicas de Canarias, que determinan –ex art. 138.1 CE– un tratamiento diferenciado del archipiélago, especialmente en el ámbito económico-fiscal, perfectamente compatible con el principio de igualdad (como ha señalado el Tribunal Constitucional en sus Sentencias de 16 de noviembre de 1981, 13 de marzo de 1984 y 7 de febrero 1990). Dicho REF fue recogido por el EACan, que no sólo reconoce su existencia sino que acomete la regulación de sus elementos esenciales, siguiendo los principios derivados del "acervo histórico". En efecto, si en el apartado 1 del antiguo art. 45 EACan se declara textualmente que "Canarias goza de un régimen económico-fiscal especial", en su apartado 2 se enfatizaba la garantía de la singularidad y especificidad al indicar que en las futuras negociaciones de integración en comunidades económicas supranacionales "se tendrá en cuenta, para su defensa, la peculiaridad que supone dentro de la comunidad nacional el régimen especial de Canarias". En este sentido, el Tratado de adhesión de España a la CEE, de 12 de junio de 1985, contempla en su art. 25 la existencia de un régimen especial aplicable al archipiélago (régimen recogido en el Protocolo 2), que supone la exclusión del territorio insular del ámbito de aplicación del sistema común del IVA y la posibilidad de no aplicar en las Islas Canarias las disposiciones de las Directivas 72/464/CEE o 79/32/CEE, relativas a impuestos distintos de los impuestos sobre el volumen de negocios que gravan el consumo de las

labores de tabaco (Anexo I, capítulo V, puntos 3 y 4 del Acta de adhesión). Igualmente, en el Reglamento (CEE) núm. 1911/91 del Consejo, de 26 de junio de 1991, relativo a la aplicación de las disposiciones del Derecho comunitario en las Islas Canarias se reafirma el principio de franquicia como singularidad del régimen económico-fiscal de Canarias, aunque se prevé la desaparición de la franquicia aduanera, manteniéndose la franquicia sobre la imposición indirecta.

Asimismo, el ahora art. 45.1 EACan, al fijar el contenido mínimo del REF, lo hace delimitando sus características básicas concretadas en la libertad comercial y en el régimen de franquicias, de un lado, y en el reconocimiento de un régimen especial de financiación de la Hacienda regional canaria, principalmente local, de otro. Por este motivo, el EACan fija la existencia de unas fuentes tributarias específicas y singulares de financiación de la hacienda canaria, disponiendo el art. 50.c que los recursos de los Cabildos insulares estarán constituidos, entre otros, por "los derivados del régimen económico-fiscal de Canarias", señalando el art. 49.b como recursos de la Comunidad Autónoma, los ingresos procedentes de sus propios impuestos y arbitrios, expresión esta última que hace clara referencia histórica a los tributos que han conformado el régimen especial indirecto canario integrado en el REF.

Dicha especialidad ha sido prevista también, como se ha dicho, tanto en la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las haciendas locales (en cuyo art. 139 se señala que "las Entidades Locales canarias dispondrán de los recursos regulados en la presente Ley sin perjuicio de las peculiaridades previstas en la legislación del Régimen Económico Fiscal de Canarias"), como en la LOFCA (al indicar en su disposición adicional cuarta que "la actividad financiera y tributaria del archipiélago canario se regulará teniendo en cuenta su peculiar régimen económico y fiscal").

En suma, a juicio del Gobierno de Canarias, cabe afirmar que existe una plasmación estatutaria de las bases institucionales históricas del régimen especial canario, integradas en el bloque de la constitucionalidad, lo que implica que la inteligencia que pueda realizarse de dichas bases no puede llevarse a cabo sin tener en cuenta el acervo histórico del REF en cuanto contenido institucional reconocible. Ahora bien, para interpretar el sentido de los principios del REF contenidos en el Estatuto de Autonomía (arts. 46.1, 49.b y 50.c), resulta imprescindible analizar la plasmación de dicho régimen a lo largo de la historia, pues dichos principios estatutarios no se configuran ex novo, sino como plasmación de los principios derivados de la regulación normativa del régimen especial canario.

En este sentido, el REF se ha configurado desde su perspectiva histórica como un régimen especial en la imposición indirecta, constitutivo de un auténtico sistema fiscal

especial, integrado por impuestos indirectos de ámbito exclusivo canario con exclusión de la imposición indirecta estatal que grava el tráfico comercial de bienes. Es decir, se trata de un sistema que se concreta en dos principios estructurales básicos.

En primer lugar, la exclusión de la aplicación al territorio canario de las figuras tributarias vigentes en el resto del territorio nacional integradas en la imposición indirecta estatal que gravan el tráfico comercial de bienes, tanto en su importación y exportación, como en su comercio interior, excluyéndose a Canarias del ámbito territorial de aplicación de dichos tributos. Este régimen, conocido como de franquicias, que data de la época de los Reyes Católicos, sólo ha admitido excepciones históricas de índole estrictamente coyuntural, como aconteció en el período de postguerra por virtud de la Ley de reforma tributaria de 1940 con la contribución de usos y consumos, o las motivadas por una inercia histórica, como el gravamen sobre alcoholes. Así, es la Ley 30/1972, de 22 de julio, sobre régimen económico-fiscal de Canarias, la que ratifica de forma expresa –en su art. 1– "el tradicional régimen de franquicia de las Islas Canarias", y que se concreta en cuatro extremos: la exclusión de Canarias del ámbito de aplicación del impuesto general sobre el tráfico de las empresas (IGTE) en cuanto a los hechos impositivos proyectados sobre entrega o transmisión, importación y exportación de bienes y mercancías, y posteriormente, del impuesto sobre el valor añadido; la supresión en Canarias de las patentes A y D del impuesto sobre el lujo (que recaía sobre la tenencia y disfrute de vehículos automóviles y motocicletas), reguladas en el Decreto 3180/1966, de 22 de diciembre, siendo sólo de aplicación las patentes B y C sobre tenencia y disfrute de aviones de turismo y embarcaciones de recreo a motor; la supresión en Canarias del impuesto sobre el lujo en cuanto grave las adquisiciones de mercancías; y la aplicación a Canarias únicamente de los impuestos especiales sobre la fabricación del alcohol, cervezas y bebidas derivadas.

La Ley 20/1991, de 7 de junio, de reforma de los aspectos fiscales del régimen económico y fiscal de Canarias, viene a reafirmar el principio de franquicias o exclusión, acentuándolo, pues suprime el IGTE (que subsistía en Canarias) y el impuesto sobre el lujo (que subsistía en Canarias a efectos meramente formales para la aplicabilidad del arbitrio sobre el lujo), confirmando únicamente la aplicación de los impuestos especiales de alcoholes y cervezas (disposición adicional decimotercera). En consecuencia, nos encontramos con la exclusión total y absoluta respecto a Canarias de todas las figuras impositivas de ámbito nacional englobadas en el concepto de imposición indirecta sobre el tráfico empresarial, plasmándose en su integridad el principio de sustitución de la imposición indirecta estatal general por una imposición indirecta especial canaria.

Como segundo principio estructural básico del REF, el Gobierno canario destaca la existencia de una imposición indirecta especial por razón del territorio, integrada por tributos específicos y singulares cuyo ámbito de aplicación se circunscribe exclusivamente al archipiélago canario y cuya gestión se desvincula de la Administración central, caracterizada tanto por la afectación del rendimiento a la financiación de las haciendas canarias (locales y regional), como por la aplicación de dichas figuras a la importación y el tráfico de bienes (con exclusión, en todo caso, de un gravamen directo sobre el consumo minorista) con una carga fiscal inferior a la contenida en figuras tributarias análogas o similares aplicables al resto del Estado.

Se trata de una imposición indirecta que se proyecta sobre el tráfico de bienes, respetando en cualquier caso el principio de franquicia sobre el consumo, en cuanto que dicha imposición especial nunca se ha aplicado sobre la fase de consumo o adquisición de bienes en la fase minorista, sino a las fases comerciales de fabricación, importación y distribución al por mayor, quedando exenta la fase de adquisición por el consumidor final. Y el objetivo y finalidad de dicha imposición especial canaria es triple: sustituir a la imposición indirecta estatal excluida, respetando el principio de franquicia sobre el consumo; configurar una fuente de ingresos de las Haciendas canarias, inicialmente locales y, tras la Constitución, también de la Hacienda regional autonómica; aplicar tipos más reducidos que los vigentes en el resto del territorio nacional, en cuanto a los tributos "paralelos" de ámbito general, plasmándose así un hecho diferencial de la carga impositiva indirecta aplicable al archipiélago, consecuencia de sus peculiaridades socioeconómicas, y gestionar los tributos insulares de forma descentralizada mediante entes autónomos de la Administración del Estado, como son los Cabildos Insulares, posteriormente, la Junta Interinsular de Arbitrios Insulares y, finalmente, la Junta de Canarias y la Comunidad Autónoma de Canarias.

Aunque este régimen data de la época de la conquista del archipiélago por la Corona de Castilla (cuando se creó un "haber del peso"), realmente es con la Ley de 11 de julio de 1912, por la que se crean los Cabildos Insulares, cuando se produce una configuración auténtica de la imposición indirecta especial canaria, a través de los denominados "arbitrios", que hasta la Ley 30/1972 se concretaban en los siguientes: en primer lugar, los arbitrios sobre la importación y exportación de mercancías que, derivados del citado "haber del peso", se proyectaban sobre todas las mercancías que se importen o exporten en las Islas, pero respetándose la franquicia sobre el consumo minorista, atribuyéndose su gestión y rendimiento a los respectivos Cabildos Insulares (y mediante un sistema de recargos constituyeron también una fuente de financiación de los municipios); en segundo lugar, el arbitrio sobre alcoholes y aguardientes, que constituían un impuesto específico a la importación y exportación de estas bebidas; en tercer lugar, la exacción sobre la gasolina, cuya gestión correspondía a los Cabildos

Insulares, y que constituía un tributo de producto afectado, al ir destinado a la "conservación y reparación de las carreteras de las Islas" (hoy es una exacción fiscal sobre la gasolina configurada como tasa propia de la Comunidad Autónoma de Canarias, afectando su rendimiento a cada uno de los Cabildos Insulares para su destino a la reparación y conservación de la red insular de carreteras correspondientes); y, en cuarto lugar, los arbitrios sobre el tabaco o, lo que es lo mismo, el tributo que gravaba el tabaco, configurándose como un impuesto de producto afectado a remediar las necesidades derivadas del paro obrero involuntario, siendo su administración y exacción competencia de los Cabildos Insulares, que repartían la recaudación entre ellos y los municipios.

La Ley 30/1972, de 22 de julio, sobre régimen económico-fiscal de Canarias, amén de ratificar y actualizar el régimen de franquicia o exclusión respecto de la imposición general indirecta estatal, viene a establecer en Canarias una imposición indirecta insular especial, heredera de los antiguos arbitrios –que se suprimen–, en aras de garantizar la suficiencia y capacidad económica de las haciendas locales insulares, siendo los principales elementos sobre los que se sustenta: el arbitrio insular sobre lujo, que constituye un impuesto indirecto de aplicación a todo el archipiélago de forma unitaria y excluyente que grava la importación, la fabricación y la producción de los mismos bienes que eran objeto de gravamen en el resto del territorio nacional a través del impuesto sobre el lujo, y el arbitrio insular a la entrada de mercancías, un impuesto indirecto de aplicación a todo el archipiélago de forma unitaria y excluyente que grava la importación de toda clase de mercancías procedentes del resto de España o del extranjero y que suprime los arbitrios insulares sobre la importación y exportación y el recargo municipal sobre los mismos.

En ambos impuestos concurren una serie de características especiales, tales como que se trata de impuestos indirectos que recaen sobre la importación y la fabricación de productos; que respetan la franquicia sobre el consumo, al gravar exclusivamente las operaciones de importación y fabricación y no la adquisición del producto o mercancía por el consumidor final; que sustituyen a las figuras impositivas indirectas estatales; que tienen un ámbito de aplicación regional, atribuyéndose su rendimiento a la Junta Económica Interprovincial de Canarias, las Mancomunidades de Cabildos, los Cabildos Insulares y los Ayuntamientos de las Islas; y que su gestión y recaudación correspondía, primero, a la Junta Interprovincial de Arbitrios Insulares y, hoy, a la Junta de Canarias.

Posteriormente, la Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales de la Ley 30/1972, de 22 de julio, de régimen económico-fiscal, procede a una nueva adaptación de la imposición indirecta especial canaria, estableciendo al efecto las

siguientes innovaciones tributarias: se crean dos figuras tributarias de exclusiva aplicación a Canarias, como son el arbitrio sobre la producción y la importación (APIC) y el impuesto general indirecto canario (IGIC), que vienen a sustituir, el primero, a la tarifa general del arbitrio insular a la entrada de mercancías, y, el segundo, al impuesto general sobre el tráfico de las empresas y al arbitrio insular sobre el lujo; se trata de impuestos indirectos en los que se mantiene la franquicia sobre el consumo, por cuanto el APIC sólo se proyecta sobre "la importación, producción o elaboración de bienes" (art. 69) y el IGIC excluye de gravamen las ventas al por menor al declarar exentas "las entregas de bienes que efectúen los comerciantes minoristas" (apartado 27 del art. 10.1); la competencia de gestión de los impuestos (gestión, liquidación, recaudación, inspección y revisión) se atribuye expresamente a la Comunidad Autónoma, así como la competencia de regulación reglamentaria de dichos procedimientos, y el rendimiento percibido se atribuye a la Comunidad Autónoma, los Cabildos Insulares y los Ayuntamientos canarios.

Desde la perspectiva formal, existe una garantía institucional relativa al REF, pues la Constitución contempla en su disposición adicional tercera de forma expresa dicha garantía al señalar que la "modificación del régimen económico y fiscal del Archipiélago Canario requerirá informe previo de la Comunidad Autónoma o, en su caso, del órgano provisional preautonómico". Por su parte, el art. 46.3 EACan establece que el "régimen económico-fiscal de Canarias sólo podrá ser modificado de acuerdo con lo establecido en la disposición adicional tercera de la Constitución, previo informe del Parlamento canario que, para ser favorable, deberá ser aprobado por las dos terceras partes de sus miembros". Y el art. 46.4 EACan señala que el "Parlamento canario deberá ser oído en los proyectos de legislación financiera y tributaria que afecten al régimen económico-fiscal canario".

El examen de esta garantía formal exige analizar separadamente los siguientes extremos: en primer lugar, el ámbito objetivo de protección y sus grados; en segundo lugar, su aplicación a los proyectos de reforma de las figuras tributarias integrantes del REF; y finalmente, la fundamentación, naturaleza y efectos del informe previo.

Con relación al ámbito objetivo de protección y sus grados, a juicio de la Comunidad recurrente, la Constitución opera una garantía institucional del REF, dentro de la cual cabe distinguir un núcleo esencial, conformado por sus principios estructurales básicos e identificativos, y un elemento accidental o coyuntural de contenido variable y evolutivo. Dentro del primero –el contenido esencial–, la garantía institucional abarcaría la propia existencia del REF (garantía constitucional de la existencia del REF cuya supresión exigiría una previa reforma constitucional) y de sus elementos conformadores esenciales que serían aquellos que recoge el EACan, como norma de

desarrollo de la garantía constitucional citada, integrada en el bloque de la constitucionalidad e inaccesible al legislador ordinario (cuya modificación necesitaría previamente la reforma del Estatuto de Autonomía).

Por otra parte, el ordenamiento jurídico establece igualmente una garantía especial respecto a los elementos coyunturales (es decir, respecto a los elementos o figuras tributarias que conforman el REF en cada momento) al establecer un procedimiento reforzado para su modificación o, lo que es lo mismo, una garantía procedimental concretada en la participación de la Comunidad Autónoma en el proceso legislativo de reforma. Finalmente, existiría un último nivel de protección que recae sobre aquellos proyectos de legislación financiera y tributaria que, sin incidir en ninguno de los supuestos anteriores, afectarían por su contenido al REF, limitándose en tal caso la garantía procedimental a la preceptividad de audiencia previa del Parlamento de Canarias (art. 46.4 EACan).

Pues bien, respecto de la garantía procedimental frente a los proyectos de reforma de las figuras tributarias integrantes del REF, entiende la parte actora que el REF canario se configura, en su vertiente fiscal, como un conjunto de principios estructurales y de especialidades tributarias en su proyección sobre el territorio autonómico canario configuradores de un sistema tributario especial. Así, a su juicio, la modificación de esos principios estructurales viene amparada por la garantía estatutaria, mientras que la modificación de las figuras tributarias conyunturales que lo integran está protegida por la disposición adicional tercera de la Constitución y por el art. 46.3 EACan, es decir, a través de una intervención autonómica en el procedimiento legislativo. De acuerdo con esto, el REF constituye un régimen singular de imposición indirecta y, por ello, sólo la modificación lato sensu de las figuras tributarias integradas en la imposición indirecta se puede considerar modificación del REF, pues la modificación de la imposición indirecta estatal de ámbito general no queda sometida a la garantía procedimental citada, en la medida en que no es aplicable a Canarias, salvo que implicara la creación ex novo de una o varias figuras tributarias de dicha naturaleza en el territorio canario, dado que ello implicaría una modificación del REF (no por las figuras que lo integran sino por vulneración del principio de franquicia y exclusión de la imposición indirecta estatal). En consecuencia: 1) estará sujeta al procedimiento especial y reforzado de modificación previsto en el art. 46.3 EACan toda modificación o reforma lato sensu de las figuras tributarias que integran el sistema impositivo especial canario, además de aquellos impuestos indirectos de ámbito nacional que históricamente han venido aplicándose en el archipiélago; 2) la modificación sujeta al procedimiento especial citado es aquella que afecte a las figuras tributarias integrantes del REF pero no suponga una vulneración de los principios del mismo pues, en tal caso, se precisaría una previa reforma estatutaria. Así, respecto de los tributos integrados en

el sistema especial indirecto canario, será factible, previo cumplimiento del trámite del art. 46.3 EACan, la modificación consistente en la supresión de dichas figuras, la creación de otras nuevas o la modificación strictu sensu de las existentes, siempre que ello no implique una infracción de los principios sustantivos de dicho sistema (arts. 46.1, 49.b y 50.c EACan) o del régimen competencial de gestión y desarrollo reglamentario conferido por el art. 32.14 EACan. Y respecto de los impuestos indirectos estatales de ámbito nacional aplicados históricamente en el archipiélago será factible, cumplimentando el trámite del art. 46.3 EACan, la modificación stricto sensu y su supresión (siempre que con ello no se afectara a los principios de financiación de las Haciendas locales), pero no la creación de nuevas figuras impositivas indirectas canarias de ámbito estatal, pues ello supondría una vulneración del principio de franquicia absoluta, que sólo ha sido admitida, en una interpretación extensiva del art. 46.1 EACan, cuando dicha imposición contara con arraigo en el acervo histórico del REF (impuesto sobre el alcohol, bebidas derivadas y cerveza).

Con relación a la fundamentación, naturaleza y efectos de informe previo, comienza el Gobierno canario afirmando que "el Régimen Económico y Fiscal canario, reconocido en la Constitución, se ha configurado como institución singular del archipiélago canario, cuya esencia consiste, como se ha expuesto, en un tratamiento fiscal especial de las Islas frente a las restantes partes del territorio nacional". Esta singularidad implica una intervención activa de la legislación estatal en la configuración normativo-tributaria de dicho régimen (como consecuencia del orden competencial fijado en los arts. 149.1.10 y 14, 133.1 y 157.3 CE), pero mediante un poder tributario concurrente con el de la Comunidad Autónoma, concretado en la existencia de una garantía formal-competencial de intervención preceptiva de ésta, a través de un informe emitido por su Parlamento, en el proceso de elaboración normativa de disposiciones tributarias estatales que incidan en el sistema impositivo configurador de dicho régimen especial canario. A juicio del Gobierno canario son tres los caracteres de dicho informe. En primer lugar, se trata de un informe preceptivo, de contenido decisorio (y no una mera declaración de conocimiento o de juicio), emitido por el Parlamento autonómico por mayoría cualificada. En segundo lugar, es un informe que exterioriza un posicionamiento favorable o desfavorable del Parlamento respecto a la modificación sometida a su consideración, que debe ser un texto articulado y ultimado en su tramitación parlamentaria, a excepción del trámite de aprobación; es decir, no se proyecta sobre la iniciativa legislativa sino sobre la fase constitutiva o de tramitación parlamentaria. En tercer y último lugar, es un informe semivinculante, pues si la Constitución garantiza la participación de la Comunidad en el procedimiento legislativo, carecería de fundamento excluir a dicho informe de toda eficacia vinculante, dado que ello convertiría la participación autonómica en un mero trámite formal de audiencia previa. Y para justificar tal carácter acude la Comunidad recurrente a un

triple argumento: en primer lugar, al art. 83.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, que otorga carácter vinculante a los informes emitidos por una Administración en el ámbito de sus competencias propias; en segundo lugar, a distinguir el informe previsto en el art. 46.3 EACan de la mera audiencia establecida en el art. 46.4 EACan, pues la mayoría reforzada exigida para que el primero sea favorable implica un contenido decisorio y de efectos vinculantes, frente a la mera audiencia y, finalmente, a la redacción del propio art. 46.3 EACan, que al prever que "para ser favorable, deberá ser aprobado por las dos terceras partes de sus miembros", supone que viene a determinar el carácter vinculante, pues la fijación de mayorías cualificadas en los procedimientos de formación de la voluntad de los órganos colegiados responde a la necesidad de dotar de una mayor rigidez y consenso a la adopción de decisiones trascendentes o relevantes, y más cuando la mayoría exigida (2/3) es superior incluso a la necesaria para modificar el Estatuto conforme al art. 64 EACan (mayoría absoluta). Eso sí, la vinculación existe sólo cuando el informe sea desfavorable a la modificación sometida a consulta, pero no cuando sea favorable, pues ello no impide a las Cortes desistir de la modificación.

La concurrencia de voluntades que se produce en el procedimiento legislativo de reforma del REF tiene una clara fundamentación constitucional. En efecto, la existencia de singularidades fiscales históricas por razón del territorio ha supuesto la delimitación en nuestro ordenamiento jurídico entre un sistema común y un sistema especial, de concierto y convenio, aplicable al País Vasco y Navarra, cuya "particularidad constitucionalmente legitimada" ha sido reconocida expresamente por el Tribunal Constitucional en Sentencia de 13 de octubre de 1988 (FJ 3). Y junto a estas dos categorías (régimen común y régimen foral), tanto la Constitución como el EACan y la LOFCA (disposición adicional cuarta) vienen a instaurar un tertius genus configurado como el régimen económico-fiscal de Canarias, cuya singularidad se concreta en principios materiales y en un régimen normativo especial, en el que el poder tributario originario del Estado, sin ser excepcionado, viene a someterse a una concurrencia imperfecta de la voluntad autonómica.

Finalmente, desde la perspectiva competencial, existe un reparto entre el Estado y la Comunidad Autónoma. Así, el art. 133 CE reconoce la existencia de un poder tributario compartido entre el Estado y, en lo que ahora interesa, las Comunidades Autónomas, que ha sido desarrollado por la LOFCA, siendo las facultades que lo integran las siguientes: las potestades normativas de creación y regulación de tributos; las potestades administrativas de gestión; y la titularidad del producto. Así, por la distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas, cabe clasificar los tributos, de conformidad con el art. 157.1 CE y la LOFCA, en los siguientes grupos: tributos estatales no cedidos, que serían aquéllos en los que el

Estado asume plenamente las tres facultades reseñadas: normativa, gestión y titularidad del producto, sin perjuicio de la posibilidad de delegación de la gestión en favor de las Comunidades Autónomas (art. 19.3 LOFCA); tributos autonómicos propios, que serían aquéllos en los que la Comunidad asume igualmente en su plenitud las tres facultades citadas [arts. 4.1 b), 17 b) y c) y 19.1 LOFCA, y 157.1 b CE]; y, por último, tributos cedidos, caracterizados por una concurrencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas en el ejercicio de las citadas facultades, correspondiendo al Estado la potestad normativa de creación y regulación del tributo, y a las Comunidades Autónomas las potestades de gestión, por delegación ex lege [arts. 4.1 c), 10.1 y 19.2 LOFCA, y 157.1 a)].

Pues bien, a la vista del anterior esquema, procede analizar si el reconocimiento constitucional de un régimen económico y fiscal canario conlleva una especial incidencia en el régimen competencial aplicable, desde el plano tributario. En efecto, el reconocimiento competencial de la Comunidad Autónoma, en cuanto a la imposición indirecta especial canaria se fundamenta en varias normas jurídicas. En primer lugar, en la disposición adicional tercera de la Constitución, que al reconocer el REF implica un reconocimiento implícito de que su desarrollo y garantía se atribuye constitucionalmente a la Comunidad Autónoma de Canarias, lo que supone la previsión de una competencia de la Comunidad sobre el mismo. En segundo lugar, en la LOFCA, en cuya disposición adicional cuarta se señala que "la actividad financiera y tributaria del archipiélago canario se regulará teniendo en cuenta su peculiar régimen económico-fiscal". Así, si la LOFCA, por derivación del art. 157.3 CE, es una Ley reguladora del ejercicio competencial en materia financiera, una ley de delimitación competencial del poder tributario, en sus tres planos, y se refiere al régimen económico-canario como un supuesto especial, ello implica que dicho régimen opera como un sistema especial competencial, y no como una simple exigencia -para su consideración- al legislador ordinario. Y dicho sistema especial competencial se plasma tanto en la intervención de la Comunidad Autónoma en el procedimiento legislativo estatal de creación y regulación sustantiva de los tributos integrados en el REF, como en la competencia autonómica para la regulación y gestión de los procedimientos tributarios y económico-administrativos con relación a los tributos integrados en el REF y en la titularidad autonómica del producto recaudado a través de los tributos integrados en el REF. En tercer lugar, en el Real Decreto-ley 2/1981, de 16 de enero, por el que se transfieren a la Junta de Canarias las competencias y funciones atribuidas a la Junta Económica Interprovincial de Canarias y a la Junta Interprovincial de Arbitrios Insulares, a saber, la competencia para elaborar las Ordenanzas de los respectivos arbitrios, la de elaborar y aprobar las normas de organización y funcionamiento de los servicios propios del ejercicio de las competencias y funciones asumidas, y la de gestión y recaudación de los arbitrios. Y, por último, en el Estatuto

de Autonomía de Canarias, en cuyo art. 46.1 y 2 establece los principios materiales básicos del REF.

Este reconocimiento competencial supone, en relación con el sistema impositivo especial canario integrado en el REF, que la Comunidad canaria tiene la potestad de establecer y exigir tributos propios (art. 51 EACan), entendiéndose por tales, sus propios impuestos, arbitrios, tasas y contribuciones especiales [art. 49 b) EACan]; configurándose los arbitrios como tributos propios de la Comunidad Autónoma, en el bien entendido de que la delimitación como propios no se proyecta exclusivamente sobre aquéllas figuras concretas que en un momento histórico determinado recibieron tal denominación, sino respecto a los tributos integrantes del REF. La Comunidad canaria tiene, asimismo, la competencia normativa de regulación del procedimiento de gestión tributaria (tanto en el procedimiento fiscal como en el económico-administrativo) *latu sensu* de los tributos integrados en el REF, al amparo del art. 32.14 EACan, tratándose de una competencia normativa y de gestión procedimental reconocida *ratione materiae* a la Comunidad Autónoma en relación con el REF. Esta especialidad procedimental de contenido fiscal y económico ha de proyectarse respecto a la estructura impositiva integrada en el REF, entendiéndose como tributos integrados en el sistema impositivo especial indirecto canario, tanto los de origen estatal como los de origen autonómico. En fin, siendo la competencia reconocida en el art. 32.14 EACan de desarrollo de la legislación básica, entiende el Gobierno canario que, tal como ha venido reconociendo reiteradamente este Tribunal, dicha legislación viene integrada por la legislación estatal general sobre procedimiento administrativo común, al amparo del art. 149.1.18 CE. La Comunidad canaria tiene también la competencia de gestión tributaria de los tributos integrados en el REF, no por delegación operada *ex lege* (como ocurre con los tributos cedidos), sino por reconocimiento expreso estatutario (art. 32.14 EACan). Finalmente, la Comunidad canaria es titular del producto o sumas recaudadas al estar afectado el rendimiento de los tributos integrados en el REF a la financiación de la hacienda (art. 50.c EACan), entendiéndose por dicha hacienda, no sólo las entidades locales y los Cabildos insulares, sino también la propia Comunidad Autónoma, al ser ésta quien –*ex art. 57 EACan*– debe velar por el propio equilibrio regional y por la realización interna del principio de solidaridad.

b) Una vez examinados los principios materiales, formales y competenciales que configuran el REF, antes de analizar los motivos de inconstitucionalidad, el Gobierno canario examina los elementos básicos de la Ley 38/1992, en cuanto a la regulación del IMT, y su entroncamiento en el REF. En este sentido, a su juicio, el IMT es un impuesto indirecto (art. 1), de ámbito territorial nacional o general (art. 65.1 y 4), que recae sobre el consumo de vehículos automóviles, embarcaciones y buques de recreo o de deportes náuticos y aeronaves (art. 65.1).

Ahora bien, pese al declarado ámbito nacional general del impuesto, su aplicación al territorio canario viene dotada de ciertas peculiaridades, configuradas en la propia Ley del impuesto, que permiten afirmar con toda rotundidad que bajo la apariencia formal de un único impuesto, subsisten en la figura tributaria analizada dos impuestos distintos, uno aplicable exclusivamente a Canarias y otro aplicable al resto del territorio nacional. Dicha distribución vendría determinada por la singularidad con que el IMT viene conformado en cuanto a su aplicación al territorio canario, al someterse los elementos básicos del tributo a un régimen peculiar y diferenciado, tal y como se deriva de los siguientes extremos:

En cuanto a la fundamentación de la creación e imposición del nuevo IMT, la propia Ley 38/1992, en su Exposición de Motivos (apartado 7) "justifica" la creación ex novo del nuevo impuesto como una circunstancia derivada de la armonización del IVA que imponía la supresión de los tipos incrementados aplicados hasta ese momento respecto a los vehículos y medios de transporte, compensándose dicha disminución del tipo del IVA con la creación del impuesto especial, y así "mantener la presión fiscal sobre estos medios de transporte" en términos equivalentes a como eran gravados por el IVA en su tipo incrementado. Sin embargo, el IVA no es un tributo aplicable en Canarias, toda vez que este territorio ha quedado expresamente excluido de su ámbito de aplicación por disposición del Acta de Adhesión de España a la CEE (art. 26 en relación con el Anexo I, Capítulo V, punto 2), del Reglamento CEE 1911/91, del Consejo, de 26 de junio de 1991 (art. 4.1), y de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del IVA (art. 3.dos.1.b). No siendo aplicable el IVA en Canarias, los efectos de la compensación en la presión fiscal derivados de la reducción de los tipos de gravamen en el IVA respecto a los medios de transporte sólo serían justificables respecto del territorio peninsular e Islas Baleares, pero no respecto de Canarias. Ahora bien, aunque la justificación de la aplicación del IMT al archipiélago canario podría deducirse de la reducción que en la misma Ley se opera (disposición adicional tercera) de los tipos del impuesto general indirecto canario aplicables a la entrega de vehículos, embarcaciones y aeronaves, sin embargo, existe una fundamentación totalmente distinta para la aplicación en Canarias, al ser diferentes las figuras tributarias preexistentes cuya reducción impositiva se pretende compensar. Es más, la reducción de los tipos del IGIC, en cuanto al gravamen sobre vehículos y demás medios de transporte, no obedece a ninguna necesidad jurídica derivada de la normativa comunitaria.

En cuanto a la finalidad del IMT, existe un claro elemento diferenciador en la aplicación del mismo en Canarias (por motivos puramente fiscales o recaudatorios en el ánimo de compensar la pérdida recaudatoria para la Hacienda canaria que se produce con la reducción de los tipos del IGIC) y en el resto del territorio nacional (compensar la reducción de los tipos de IVA y, en consecuencia, mantenimiento de la presión fiscal

sobre los medios de transporte). En efecto, si la reducción de tipos del IVA, consecuencia de las exigencias comunitarias, supuso la necesidad aprobar una medida que nivelase la presión fiscal que los medios de transporte venían soportando, la reducción de los tipos del IGIC, que no venía exigida por la normativa comunitaria, requería la compensación a la Hacienda canaria de la pérdida recaudatoria que dicha reducción le suponía.

Con relación al tipo de gravamen, la Ley vuelve a establecer una diferenciación territorial del impuesto, fijando un tipo de 11 por 100 para Canarias, mientras que para el resto del territorio nacional (excepto Ceuta y Melilla) se fija en el 13 por 100.

Por último, en cuanto a la titularidad de la suma recaudada por el impuesto, la Ley establece otra diferenciación, pues el rendimiento se atribuye, parte a Canarias –el derivado del ámbito de la Comunidad Autónoma– y parte al Estado –el obtenido en el resto del territorio nacional–, lo cual viene a confirmar que el IMT es en Canarias una figura compensatoria y complementaria del propio IGIC. En efecto, el rendimiento del nuevo IMT no se "cede" a la Comunidad sino que se "atribuye" a la misma, con lo cual se viene a reconocer implícitamente la titularidad del producto no como acto discrecional del legislador, sino como consecuencia del principio estatutario del REF de financiación exclusiva de las haciendas canarias y, dentro de ellas, a las haciendas insulares y municipales.

En suma, concluye la representación procesal de la Comunidad recurrente, "con base a las notas expuestas, cabe, pues, considerar que el nuevo Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte, pese a la declaración formal de tratarse de un Impuesto unitario de ámbito nacional, presenta en su configuración por la Ley 38/1992, una estructura dual y diferenciada, en función al ámbito territorial de aplicación respectivo, existiendo una figura tributaria de aplicación a Canarias y otra de aplicación al resto del territorio nacional (con excepción de los territorios forales, Ceuta y Melilla), perfectamente delimitables entre sí, aunque unificadas en la Ley 38/1992 bajo un mismo 'nomen iuris'". Se trata de una figura tributaria aplicable al territorio canario "de contornos claramente diferenciados (por su fundamento, finalidad, tipo de gravamen y titularidad del producto) respecto a la figura tributaria que, con el mismo nombre, se aplicará al resto del Estado"; existen, pues, un impuesto especial canario de aplicación exclusiva a dicho territorio autonómico, cuyo producto se atribuye a la Comunidad Autónoma de Canarias como titular del mismo, y un impuesto especial de ámbito general, con exclusión de Canarias. Por este motivo se puede afirmar que "el Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte, en su aplicación en Canarias, se integra plenamente dentro del Régimen Especial Fiscal canario", al tratarse de una figura que viene a formar parte del sistema impositivo especial canario,

innovándolo y pretendiendo mantener una coordinación y engranaje con el resto de las figuras tributarias que integran dicho sistema al tiempo de la aprobación de la Ley 38/1992.

c) Imputa el Gobierno canario a la Ley 38/1992, de 28 de diciembre, reguladora de los impuestos especiales, cuatro vulneraciones.

1) En primer lugar, la vulneración del principio de franquicia fiscal sobre el consumo, que determinaría la inconstitucionalidad de los arts. 65.1 a) y d); 65.4; 70.3, 4 y 5; 74; y la disposición transitoria séptima, apartados 3, párrafo segundo, y 4, de la Ley 38/1992, de 28 de diciembre, de impuestos especiales, por vulneración de la disposición adicional tercera de la Constitución y del art. 46.1 EACan.

A este respecto, comienza señalando el Gobierno canario que el hecho imponible del IMT se define en el art. 65 como "la primera matriculación definitiva en España" de los medios de transporte especificados en el mismo (art. 65.1.a, b y c), así como "la circulación o utilización en España de los medios de transporte a que se refieren las letras anteriores, cuando no se haya solicitado su matriculación definitiva en España conforme a lo previsto en la disposición adicional primera, dentro del plazo del mes posterior a su adquisición" (art. 65.1.d).

A la vista de la definición legal del hecho imponible, estamos en presencia de un impuesto sobre el consumo o sobre la adquisición del bien por el consumidor final, pues se trata de un tributo de naturaleza indirecta que recae sobre consumos específicos (art. 1), configurándose su matriculación como elemento objetivo del hecho imponible: "Deberán matricularse en España los medios de transporte, nuevos o usados, a que se refiere la presente Ley, cuando se adquieran por personas, entidades o titulares de establecimientos con domicilio o residencia fiscal en dicho territorio para circular o ser utilizados en el mismo" (disposición adicional primera). Así, el sujeto obligado al pago del impuesto, en cuanto solicitante de la matriculación (art. 67.a) o incumplidor del deber de matriculación (art. 67.b), es el propio adquirente del vehículo o medio de transporte gravado que adquiere el mismo con la finalidad de circular (vehículos automóviles) o utilizarlos (otros medios de transporte) en territorio nacional, realizándose dicha adquisición como consumo en sentido estricto, esto es, sin ánimo de destinar dicho vehículo o medio de transporte a una finalidad comercial, industrial o de servicio público. Y a esta calificación del IMT como impuesto sobre el consumo no obsta ni el que haya determinadas adquisiciones no sujetas al pago del tributo, ni el dato de que el elemento objetivo del hecho imponible y el devengo no se hagan coincidir con el momento de la adquisición sino con el de la matriculación subsiguiente a la adquisición por el consumidor, pues la matriculación determina el devengo del

tributo, que no el gravamen del mismo. Lo contrario, esto es, calificar la matriculación como hecho imponible significaría configurar el tributo como mera tasa por un servicio administrativo. Es más, al delimitarse la base imponible (art. 69), se vuelve a reiterar la aplicación específica de la carga tributaria sobre la adquisición para consumo del medio de transporte.

Partiendo, así, de la consideración del IMT como un tributo que grava específicamente el consumo, su aplicación territorial en Canarias, prevista expresamente en los arts. 65.1.a y d, 65.4, 70.3.4 y 5, y 74, ha de reputarse inconstitucional por vulneración del principio de franquicia fiscal sobre el consumo, contenido en el art. 46.1 EACan. En efecto, la franquicia fiscal sobre el consumo, integrada en el acervo histórico del REF, presenta una doble proyección. En primer lugar, respecto de la imposición indirecta estatal de ámbito general se proyecta de forma absoluta, como principio de exclusión de toda imposición indirecta en el territorio canario, articulándose a través de la no sujeción territorial a aquellos impuestos indirectos estatales de ámbito general que graven el tráfico de bienes, en cualquiera de sus fases (importación, exportación, fabricación, venta mayorista y minorista), tanto sobre el volumen de ventas como sobre consumos específicos. Y, en segundo lugar, respecto de la imposición indirecta especial canaria, como principio que opera de forma relativa, admitiendo el gravamen del tráfico de bienes, pero con exclusión del gravamen directo sobre el consumo final o en fase minorista (adquisición por el consumidor del bien suministrado por el comerciante minorista).

De acuerdo con lo anterior, y se considere el IMT en su aplicación a Canarias como un impuesto estatal indirecto de ámbito general o como un tributo de ámbito especial canario (criterio mantenido), el gravamen por dicho impuesto de las adquisiciones de medios de transporte realizadas en Canarias por el consumidor final de los mismos constituye una vulneración manifiesta del principio estatutario citado, que determina la inconstitucionalidad de los mencionados preceptos de la Ley 38/1992. En efecto, es inconstitucional el art. 65.1 a) y d) por utilizar el término "España", lo que conlleva la inclusión del archipiélago canario; es inconstitucional el art. 65.4 al incluir dentro del "ámbito espacial de aplicación del impuesto" a "todo el territorio español", sin establecer una exclusión expresa de Canarias; es inconstitucional el art. 70.3, 4 y 5, y la disposición transitoria séptima, apartado 3, párrafo segundo, y apartado 4, por prever la existencia de un tipo impositivo específico en "Canarias", lo que implica considerar a Canarias como territorio incluido en el ámbito espacial de aplicación del tributo; y es inconstitucional el art. 74 al incluir al territorio de la Comunidad Autónoma de Canarias dentro del ámbito territorial de aplicación del impuesto.

Y no desvirtúa esta conclusión la declaración efectuada por el Tribunal Constitucional en su Sentencia de 13 de marzo de 1984 (STC 35/1984), al considerar que la franquicia fiscal sobre el consumo "no debe ser objeto de una interpretación sumamente estrecha y limitativa", en cuanto que dicha Sentencia (dictada en relación con la exacción reguladora del precio de las gasolinas) pretende afirmar el principio de franquicia fiscal limitado a la fase del consumo final y no al resto de fases del comercio interior que sí son objeto de gravamen por los impuestos indirectos integrados en el REF. Y tampoco existe ningún precedente en el REF en el que pueda ampararse la aplicación del nuevo IMT en Canarias como gravamen sobre la adquisición de medios de transporte por el consumidor final, ya que dichos medios de transporte han sido gravados por impuestos de ámbito exclusivamente canario (arbitrio sobre el lujo, IGIC), que excluían expresamente el gravamen sobre la adquisición del consumidor final de dichos bienes. Finalmente, tampoco justifica la aplicación en Canarias del nuevo impuesto el hecho de que se apliquen otros impuestos especiales de ámbito estatal tales como los que recaen sobre el alcohol, las bebidas derivadas y la cerveza, pues dichos impuestos se proyectan sobre la fase de fabricación e importación, respetándose así plenamente el principio de franquicia sobre el consumo.

2) En segundo lugar, considera el Gobierno canario que también se ha vulnerado la competencia autonómica de desarrollo legislativo y ejecución en materia de procedimiento tributario respecto del REF. En este sentido, entiende que son inconstitucionales los arts. 65.2, párrafo segundo; 66.2, párrafo cuarto; 71, 74 y disposición derogatoria primera, apartado 2, de la Ley 38/1992, de 28 de diciembre, de impuestos especiales, por vulneración de los arts. 157.3 CE, 32.14 EACan y disposición adicional cuarta LOFCA. A su juicio, los preceptos reseñados serían inconstitucionales al atribuir a la Administración del Estado las competencias de gestión, liquidación, recaudación, inspección y revisión del impuesto, así como la regulación reglamentaria de dichas actividades en el territorio autonómico canario (art. 74), lo que vulnera el art. 32.14 EACan.

En efecto, configurado el IMT, en su aplicación al territorio canario, como un tributo singular encuadrable en el sistema impositivo indirecto especial canario integrado en el REF, resulta evidente que la competencia ejecutiva respecto a la gestión, liquidación, recaudación y revisión de actos tributarios, compete a la Comunidad Autónoma de Canarias, a tenor del art. 32.14 EACan, que atribuye a dicha Comunidad el desarrollo legislativo y ejecución en materia de "normas de los procedimientos ... económico-administrativo y fiscal que se derivan de las especialidades del régimen administrativo, económico y fiscal canario", así como de la disposición adicional cuarta LOFCA, que señala que "la actividad financiera y tributaria del archipiélago canario se regulará teniendo en cuenta su peculiar régimen económico-fiscal". De otra parte, al atribuirse a

la Comunidad Autónoma, por el art. 74 de la Ley 38/1992, el rendimiento del impuesto, en su aplicación en Canarias, la competencia autonómica de gestión tributaria sobre el mismo viene impuesta por el principio de los apoderamientos implícitos e integridad competencial, en cuanto que la titularidad de dicho rendimiento lleva consigo la asunción por la Comunidad de los derechos y obligaciones tributarias que se deduzcan de la relación jurídico-tributaria derivada del impuesto y, consecuentemente, las funciones administrativas tendentes a su gestión tributaria.

Y ello, además, de un lado, porque dicho criterio es el que se deduce de los impuestos estatales cedidos a las Comunidades Autónomas, al atribuir a éstas las potestades de gestión respecto de aquellos tributos cuyo rendimiento se cede y, de otro, porque los mismos fines de asegurar una gestión eficiente del nuevo marco fiscal que aparecen en la relación recaudatoria IVA-IMT han de tenerse en cuenta en la relación IGIC-IMT. Y no procede alegar que es necesaria la gestión unitaria del IMT, también en el ámbito de territorial autonómico canario, por varias razones. En primer lugar, porque no concurre en el presente caso ningún presupuesto que exija una acción ejecutiva unitaria a nivel de la totalidad del territorio nacional. En segundo lugar, porque al atribuirse a la Comunidad Autónoma de Canarias la titularidad del rendimiento del impuesto devengado en su territorio no existe ningún interés de gestión supracomunitaria que justifique su concentración en instancias estatales sino que, al contrario, la atribución del rendimiento a la Comunidad justifica, por una especie de vis atractiva competencial, que sea dicha Comunidad la que ostente las facultades tributarias integradas en el procedimiento de gestión del tributo. En tercer lugar, tampoco cabe invocar como fundamento de la gestión estatal unitaria la aplicación de la normativa comunitaria, toda vez que la regulación del procedimiento tributario en relación con el IMT no viene sometida a Directivas comunitarias (art. 3.3 de la Directiva 92/12/CEE, del Consejo, de 25 de febrero de 1992) y, aunque así fuera, hay que tener en cuenta que Canarias ha quedado excluida del ámbito de la política fiscal comunitaria. En cuarto lugar, la circunstancia de que el devengo del tributo se haga coincidir con el momento de presentación de la solicitud de primera matriculación o con el vencimiento del plazo previsto para la matriculación, si ésta no se realizara, no justifica que la gestión tributaria del mismo se residencie en la misma Administración competente en materia de matriculación, porque la función administrativa referente a la matriculación es independiente de la gestión tributaria del impuesto que se devenga con ocasión de la misma, lo que ni impide el establecimiento de relaciones de colaboración interadministrativas, ni justifica la concentración de la función material y la tributaria en un solo ente. Y, en último término, tampoco la finalidad del IMT de carácter extrafiscal y motivada por los costes sociales que el uso de los medios de transporte gravados produce en el ámbito medioambiental, sanitario y de infraestructuras, justificaría que la competencia de gestión y desarrollo normativo del tributo se

entronque con la materia tributaria y no con los sectores reseñados, tanto más cuando dicha finalidad extrafiscal no es predicable en Canarias, al responder el IMT a una finalidad exclusivamente fiscal, de compensación recaudatoria derivada de la reducción de los tipos del IGIC.

En suma, a juicio del Gobierno canario, cabe calificar de inconstitucionales: el art. 65.2, párrafo segundo, en cuanto que atribuye al Ministerio de Economía y Hacienda la competencia para regular los aspectos del lugar, forma, plazo e impresos en que deberá presentarse la declaración, sin prever o exceptuar la competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias para proceder a la regulación de tales extremos; el art. 66.2, párrafo cuarto, en cuanto atribuye al Ministerio de Economía y Hacienda la competencia para regular los aspectos del lugar, forma, plazo e impresos en que deberá presentarse la declaración de exención, sin prever o exceptuar la competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias para proceder a la regulación de tales extremos; el art. 71, por atribuir al Ministerio de Economía y Hacienda la competencia para regular los aspectos del lugar, forma, plazo e impresos en que deberá presentarse la autoliquidación, sin prever o exceptuar la competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias para proceder a la regulación de tales extremos; el art. 74, por atribuir a los órganos de la Administración tributaria del Estado la competencia de gestión, liquidación, recaudación, inspección y revisión del impuesto en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias y, finalmente, la disposición derogatoria primera, apartado 2, de la Ley 38/1992, de 28 de diciembre, de impuestos especiales, por no prever la competencia de la Comunidad Autónoma para dictar las normas de desarrollo en materia de procedimiento tributario respecto al IMT en su aplicación a Canarias.

3) De forma subsidiaria a la pretensión anterior, y para el caso de que este Tribunal considerase que el IMT no está integrado en el ámbito del art. 32.14 EACan, sostiene la parte actora que la competencia para la gestión le vendría dada entonces por la configuración del IMT como un tributo "cedido", al amparo del art. 10.1 LOFCA, puesto en conexión con el art. 74 de la Ley 38/1992, de 28 de diciembre, lo que implica la delegación ex lege de tales facultades impuesta por el art. 19.2 LOFCA. En efecto, a su juicio, la asunción por la Comunidad Autónoma de Canarias del rendimiento derivado del nuevo impuesto en el ámbito de dicha Comunidad, como preceptúa expresamente el art. 74 de la Ley impugnada, supondría que por su condición de tributo cedido (art. 10.1 LOFCA) la competencia para su gestión, liquidación, recaudación y revisión de actos vendría atribuida por delegación a la Comunidad Autónoma de Canarias, al amparo de los arts. 19.2 LOFCA y 62.2 EACan, que prevén la gestión autonómica de los tributos cedidos, sin perjuicio de la colaboración con la Administración del Estado. Estos preceptos se amparan, a juicio de la actora, en el art. 156.2 CE, que permite la

actuación de las Comunidades Autónomas como delegadas o colaboradoras del Estado para la gestión de los recursos tributarios de aquél.

Por otra parte, y aunque el art. 19.2 LOFCA prevé que en el caso de los tributos cedidos las Comunidades Autónomas asumirán por delegación del Estado la gestión del tributo afectado "de acuerdo con lo especificado en la ley que fije el alcance y condiciones de la cesión", sin embargo, dicha remisión a una ley ordinaria no puede interpretarse como una habilitación en blanco para disponer libremente la procedencia o improcedencia de la delegación, sino como mera remisión a la ley de cesión para delimitar y concretar ad hoc el contenido y alcance de la delegación y colaboración interadministrativa en cada uno de los tributos cedidos.

En suma, procede declarar inconstitucional –de forma subsidiaria– el art. 74 de la Ley 38/1992, por vulnerar los arts. 156.2 y 157.3 CE, el art. 62.2 EACan y el art. 19.2 LOFCA.

4) En cuarto lugar, sostiene el Gobierno canario que, en cuanto que incluyen a Canarias en el ámbito de aplicación del IMT, vulneran la disposición adicional tercera de la Constitución y el art. 46.3 EACan, los arts. 65.1.a y d), 65.2, § segundo, 65.4, 66.2, § cuarto, 70.3, 4 y 5, 71, 74, la disposición adicional tercera, disposición transitoria séptima, 3, § segundo, y 4, y disposición derogatoria primera, 2, todos ellos de la Ley 38/1992, de 28 de diciembre.

Concretamente, esta vulneración se derivaría del hecho de haber aprobado la regulación discutida con el informe desfavorable del Parlamento de Canarias. En efecto, el proyecto de Ley de impuestos especiales, aprobado en el Consejo de Ministros de 23 de octubre de 1992, fue sometido a informe del Parlamento de Canarias, el cual, en su sesión de 11 de noviembre de 1992 aprobó el preceptivo informe, expresando su desacuerdo "en relación al nuevo Impuesto sobre Determinados Medios de Transporte, tal y como figura en el Proyecto". A juicio del Gobierno canario, dado que los preceptos y disposiciones impugnados han sido aprobados en contra del informe desfavorable emitido por el Parlamento canario, resultan inconstitucionales por incumplimiento del requisito previsto en el art. 46.3 EACan (en relación con la disposición transitoria primera, 1, EACan), que requiere que toda modificación del REF, para llevarse a efecto, obtenga el informe favorable del Parlamento de Canarias, adoptado por las dos terceras partes de los miembros de la Cámara.

Por todos estos motivos, considera el Gobierno canario que es inconstitucional el IMT en su aplicación en las Islas Canarias, pues, al configurar un nuevo impuesto que se integra en la imposición indirecta aplicable al archipiélago, constituye una innovación en el REF que ha de subsumirse en el concepto de "modificación" recogido tanto en la

disposición adicional tercera de la Constitución como en el art. 46.3 EACan, que exige el informe favorable del Parlamento. Y dado que el informe emitido por el Parlamento canario fue desfavorable, ello supone la inconstitucionalidad de los citados preceptos. Y ya más concretamente entiende que es inconstitucional la disposición adicional tercera de la Ley 38/1992, que da nueva redacción a los Anexos 2 y 3 de la Ley 20/1991, de modificación de los aspectos fiscales del régimen económico-fiscal de Canarias, reduciendo el tipo aplicable en el IGIC a los vehículos sujetos al IMT del 24 al 12 por 100 (es decir, los vehículos pasan de una escala de entre el 20 y el 28 por 100 en el IGIC, a una de entre el 8 y el 16 por 100, según la Ley 20/1991). Esta reducción constituye una modificación de uno de los elementos estructurales del IGIC, que igualmente se encuentra sometida a la garantía procedimental prevista en el art. 46.3 EACan, por tratarse de la alteración de un elemento sustantivo y no de una mera concreción, dentro de los límites fijados, del tipo aplicable a una categoría de bienes. Como consecuencia de ello, dicha modificación, para poder llevarse a cabo debió contar con el informe favorable de dos terceras partes del Parlamento canario, lo que implica la inconstitucionalidad de la disposición impugnada.

3. La Sección Primera de este Tribunal, por providencia de 20 de abril de 1993, acordó admitir a trámite el recurso, dando traslado del escrito y documentos que lo acompañan, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, por conducto del Ministerio de Justicia, para que, en el improrrogable plazo de quince días, pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimasen convenientes. Todo ello con publicación en el "Boletín Oficial de Estado" de la incoación del recurso (lo que se cumplimentó en el BOE núm. 103, de 30 de abril).

4. Por escrito fechado el día 27 de abril de 1993 (y registrado en este Tribunal el día 30 de abril siguiente), el Presidente del Senado solicitó que se tuviera a dicha Cámara por personada en el procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC. Igualmente, con fecha del 23 de junio (y fecha de registro en este Tribunal del 25 de junio), se recibió otra comunicación del Presidente del Congreso de los Diputados, indicando que dicha Cámara no se personaría en el procedimiento ni formularía alegaciones, poniendo a disposición del Tribunal las actuaciones que pudiera precisar, con remisión a la Dirección de Estudios y Documentación de la Secretaría General.

5. El 26 de marzo de 1993 tuvo entrada en este Tribunal nuevo escrito de don Martín Enrique Orozco Muñoz, Director General del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias, registrado con el núm. 894/1993, planteando conflicto constitucional positivo de

competencia frente al Gobierno de la Nación y en relación con el Real Decreto 1623/1992, de 29 de diciembre (BOE de 31 de diciembre), por el que se desarrollan determinados preceptos de la Ley 38/1992, de 28 de diciembre, de impuestos especiales, y se atribuyen competencias en materia de gestión, recaudación, comprobación e investigación, en relación al impuesto especial sobre determinados medios de transporte, por vulneración de la competencia autonómica contenida en el art. 32.14 EACan, puesto en relación con la disposición adicional tercera de la Constitución, los arts. 46 y 50.c del mismo Estatuto, y el art. 19.2 LOFCA, al atribuirse por el art. 5 de la citada norma reglamentaria las funciones de gestión, recaudación, comprobación e investigación del impuesto a distintos Departamentos y servicios periféricos de la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

Los antecedentes de hecho del planteamiento del conflicto son:

a) El Gobierno de Canarias, en su reunión de 14 de enero de 1993, acordó requerir de incompetencia al Gobierno de la Nación respecto del Real Decreto 1623/1992, de 29 de diciembre, con objeto de que excluyera el territorio canario del ámbito de aplicación del referido Real Decreto, al considerar que dicha disposición, en cuanto es de aplicación a Canarias, vulnera la competencia autonómica contenida en el art. 32.14 EACan.

b) El Consejo de Ministros, en su reunión de 26 de febrero de 1993, acordó no estimar fundado el requerimiento de incompetencia formulado.

c) El Gobierno de Canarias, en su reunión de 12 de marzo de 1993, acordó plantear conflicto positivo de competencias ante este Tribunal.

6. El Gobierno de Canarias reproduce fundamentalmente las alegaciones efectuadas en el recurso de inconstitucionalidad núm. 893/93, para terminar imputando al Real Decreto 1623/1992, de 29 de diciembre, la lesión de la competencia autonómica de gestión del impuesto derivada implícitamente de la disposición adicional tercera de la Constitución y explícitamente del art. 32.14 EACan. En efecto, a su juicio, en primer lugar, el Real Decreto 1623/1992, al proceder a regular reglamentariamente cuestiones meramente procedimentales en cuanto a la tramitación del reconocimiento administrativo de supuestos de no sujeción y exención (arts. 2 y 3), entra de lleno en materia procedimental de gestión tributaria, por lo que, al no preverse la exclusión del territorio canario de su ámbito de aplicación y, en consecuencia, un reconocimiento competencial a la Comunidad Autónoma de Canarias para regular tales cuestiones procedimentales en su ámbito territorial, se produce una vulneración de las competencias previstas en el art. 32.14 EACan.

En segundo lugar, el art. 1, puesto en relación con los arts. 2, 3 y 5 del mismo Real Decreto, viene a atribuir a la "Administración tributaria" el previo reconocimiento de determinados supuestos de no sujeción o de exención, debiendo entenderse la referencia a esa Administración como a la Administración del Estado, con lo cual, una vez más, al no admitir la competencia de la Administración autonómica canaria en el ámbito de la gestión del impuesto en su aplicación a Canarias, vulnera la competencia de ésta como propia, a tenor del art. 32.14 EACan, o como delegada ex lege, a tenor del art. 19.2 LOFCA y del art. 62.2 EACan, partiendo en este segundo caso de la consideración del impuesto especial, en su aplicación a Canarias, como tributo cedido a la Comunidad Autónoma.

En tercer lugar, el art. 2 y la disposición final segunda atribuyen al Ministerio de Economía y Hacienda el desarrollo reglamentario del Real Decreto y la determinación de los modelos a presentar para el reconocimiento de las situaciones de no sujeción o exención, regulación ésta meramente procedimental y que, en consecuencia, en el territorio canario ha de ser regulado por ésta, al amparo del art. 32.14 EACan.

Por último, el art. 5 del Real Decreto atribuye a la Administración del Estado, a través de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, las competencias de gestión, recaudación, comprobación e investigación del impuesto, en el ámbito de todo el territorio nacional, vulnerando igualmente la competencia prevista en el art. 32.14 EACan.

En suma, la competencia de Canarias de gestión y desarrollo reglamentario procedimental en materia tributaria que se considera vulnerada, no sólo viene prevista en el art. 32.14 EACan, o en el art. 19.2 LOFCA en relación con el art. 62.2 EACan, si consideramos el tributo como cedido, sino también en la Ley territorial 7/1984, de 11 de diciembre, de la hacienda pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, que en su art. 10.a atribuye al Parlamento de Canarias la normación en materia económico-administrativa y fiscal con relación a las especialidades del REF; en el art. 12, que atribuye al Gobierno de Canarias aprobar las disposiciones de ejecución de las materias anteriores, así como las disposiciones reglamentarias en materia de régimen económico-fiscal de Canarias; en el art. 13, que atribuye al Consejero de Hacienda, en dichas materias, dictar normas internas de desarrollo y resoluciones de ejecución, así como la administración, gestión y recaudación de los derechos económicos de la hacienda pública de la Comunidad Autónoma; y en el art. 28, que respecto de los tributos cedidos, atribuye a la Comunidad, por delegación del Estado, la gestión, liquidación, recaudación, inspección y revisión del tributo.

En consecuencia, el Gobierno canario termina suplicando que se dicte Sentencia por la que se declare la titularidad, para la Comunidad Autónoma de Canarias, de la competencia de desarrollo normativo, en materia procedimental-tributaria y de gestión tributaria, en relación con el impuesto especial sobre determinados medios de transporte, en su aplicación a Canarias; y que se anule el Real Decreto 1623/1992, de 29 de diciembre, en todo cuanto desconozca la titularidad competencial de la Comunidad Autónoma de Canarias para el desarrollo reglamentario en materia procedimental-tributaria y de gestión tributaria del impuesto especial sobre determinados medios de transporte, en su aplicación a Canarias y, en concreto, de los arts. 1, 2, 3, 5 y disposición final segunda.

7. La Sección Cuarta de este Tribunal, por providencia de 20 de abril de 1993, acordó admitir a trámite el conflicto positivo de competencia, dando traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, por conducto del Ministerio de Justicia, para que, en el improrrogable plazo de quince días, pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimasen convenientes. Igualmente, acordó comunicar la incoación del conflicto a la Sala Tercera del Tribunal Supremo, por si ante la misma estuviera impugnado o se impugnare el referido Real Decreto. Todo ello con publicación en el "Boletín Oficial de Estado" y en el de Canarias de la incoación del conflicto (lo que se cumplimentó en el BOE núm. 103, de 30 de abril).

8. Por escrito fechado el día 27 de abril de 1993 (y registrado en este Tribunal el día 30 de abril siguiente), el Presidente del Senado solicitó que se tuviera a dicha Cámara por personada en el procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC. Igualmente, con fecha del 23 de junio (y fecha de registro en este Tribunal del 25 de junio), se recibió otra comunicación del Presidente del Congreso de los Diputados, conforme a la cual dicha Cámara no se personaría en el procedimiento ni formularía alegaciones, poniendo a disposición del Tribunal las actuaciones que pudiera precisar, con remisión a la Dirección de Estudios y Documentación de la Secretaría General.

9. El 29 de marzo de 1993 tuvo entrada en este Tribunal demanda presentada por don Aureliano Yanes Herreros, Letrado-Secretario General del Parlamento de Canarias, en la representación de éste, registrado con el núm. 921/93, interponiendo recurso de inconstitucionalidad contra el art. 74 de la Ley 38/1992, de 28 de diciembre, de impuestos especiales, por vulneración de los arts. 62.2 EACan y 19.2 LOFCA. A su juicio, el art. 74 citado sólo atribuye a la Comunidad de Canarias el rendimiento derivado del impuesto especial sobre determinados medios de transporte, pero

excepciona expresamente las previsiones de los arts. 62.2 EACan y 19.2 LOFCA, mediante una derogación singular expresada a través de los términos "sin perjuicio de su gestión, liquidación, recaudación, inspección y revisión por los órganos competentes de la Administración tributaria del Estado", lo cual representa una abierta conculcación de la normativa del bloque de la constitucionalidad anteriormente citado. Y ello porque, establecida la norma de cesión tributaria, el marco normativo inmediatamente aplicable es el determinado por el EACan (art. 62.2) y la LOFCA (art. 19.2) que en modo alguno pueden quedar desplazados en sus previsiones normativas y aplicación. Por ello, solicita la declaración de inconstitucionalidad del art. 74, en el inciso mencionado y, consiguientemente, su nulidad, y el reconocimiento en favor de la Comunidad Autónoma de Canarias de la competencia para la gestión, liquidación, recaudación, inspección y revisión del impuesto especial sobre determinados medios de transporte regulado por la aludida Ley 38/1992.

10. La Sección Segunda de este Tribunal, por providencia de 20 de abril de 1993, acordó admitir a trámite el recurso, dando traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, por conducto del Ministerio de Justicia, para que, en el improrrogable plazo de quince días, pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimasen convenientes. Todo ello con publicación en el "Boletín Oficial de Estado" (lo que se cumplimentó en el BOE núm. 103, de 30 de abril).

11. Por escrito fechado el día 27 de abril de 1993 (y registrado en este Tribunal el día 30 de abril siguiente), el Presidente del Senado solicitó que se tuviera a dicha Cámara por personada en el procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC. Igualmente, con fecha del 23 de junio (y fecha de registro en este Tribunal de 25 de junio), se recibió otra comunicación del Presidente del Congreso de los Diputados, conforme a la cual dicha Cámara no se personaría en el procedimiento ni formularía alegaciones, poniendo a disposición del Tribunal las actuaciones que pudiera precisar, con remisión a la Dirección de Estudios y Documentación de la Secretaría General.

12. Por escrito presentado el 29 de marzo de 1993, registrado con el núm. 943/93, don Alberto Ruiz-Gallardón Jiménez, comisionado por 53 Senadores, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 65 a 74, disposición transitoria primera y disposición transitoria séptima, de la Ley 38/1992, de 28 de diciembre, de impuestos especiales, con la siguiente fundamentación:

a) El recurso de los Senadores comienza explicitando las razones por las que se consideran inconstitucionales los arts. 65 a 74 y la disposición transitoria séptima de la citada Ley 38/1992, en la medida en que no tienen en cuenta las especificidades, constitucionalmente relevantes, del régimen económico-fiscal de Canarias. En este sentido, se pone de manifiesto en primer lugar que la Ley 38/1992 crea un nuevo tributo, el denominado "impuesto especial sobre determinados medios de transporte", que, según expresa su Exposición de Motivos, no hubiera visto la luz si no fuera por la necesidad de paliar el efecto lesivo que produce a la recaudación de la hacienda del Estado la supresión de los tipos incrementados que existían hasta que se aprobó la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del impuesto sobre el valor añadido (en adelante, IVA). En el núm. 1 de la Exposición de Motivos de la Ley 38/1992, en efecto, se deja claro que el origen del nuevo tributo, como el de los demás contenidos en la misma, reside en las exigencias de la Comunidad Económica Europea (en adelante, CEE) en materia de mercado interior, en relación con la necesaria derogación de la Ley 30/1985, de 2 de agosto, del IVA; y en el núm. 2 de dicha Exposición de Motivos, se afirma que se crea un "impuesto sobre vehículos" que "compense la pérdida de recaudación que lleva consigo la desaparición del tipo impositivo incrementado en el impuesto sobre el valor añadido". No se trata, pues, propiamente –afirman los Senadores– de un impuesto sobre la matriculación, sino de un impuesto sobre el consumo de vehículos en sí mismos considerados, como se desprende del rótulo – "Impuesto sobre determinados medios de transporte"– que le da el Título II de la Ley. Es en este contexto en el que se dicta el Título II de la Ley 38/1992, cuyos arts. 65 a 72 vienen matizados, para el caso que nos ocupa, por el art. 74 (disposiciones particulares en relación con el régimen económico-fiscal de Canarias) y la disposición transitoria séptima.

De lo anterior resulta, según los Senadores, que la Ley 38/1992 está imponiendo en las Islas Canarias, donde el régimen económico-fiscal es especial en virtud de la disposición adicional tercera de la Constitución y del art. 46 EACan, aprobado por Ley Orgánica 10/1982, un tributo que antes no existía. En Canarias, en efecto, nunca se ha aplicado el IVA (ni siquiera por efecto del ingreso de España en la CEE o del "mercado interior", como reconoce la Exposición de Motivos de la Ley impugnada y consta en los tratados con la CEE) u otros impuestos estatales sobre el consumo, tal y como hace ver el mencionado art. 46 EACan cuando señala que el régimen económico-fiscal especial de la Comunidad Autónoma de Canarias está basado "en la libertad comercial de importación y exportación y en franquicias aduaneras y fiscales sobre el consumo". Esta especialidad histórica del territorio es muy antigua, y ha sido reconocida expresamente por este Tribunal en su STC 35/1984, de 13 de marzo, en la que deja "constancia expresa de que, prescindiendo de algún precedente más remoto, los orígenes próximos del actual régimen económico-fiscal de Canarias se sitúan en el Real Decreto de 11 de julio de 1852, de declaración de puertos francos, lo que se

amplió por la Ley de 6 de marzo de 1900, hasta la vigencia de la Ley de 22 de julio de 1972, que contiene el actual marco económico-fiscal especial, basado en la libertad comercial de importación y exportación y en franquicias aduaneras y fiscales sobre el consumo".

Entienden los Senadores que la citada STC 35/1984 señala con acierto la existencia de una hilazón histórica, económica y lógica, sin interrupción, que enlaza lo más antiguo del régimen económico y fiscal propio de Canarias con la legislación más moderna. Y aunque dicha Sentencia sólo se refiere al régimen de la Ley de 22 de julio de 1972, hoy hay que tener en cuenta también las demás reformas legislativas en las que se ha plasmado el régimen económico-fiscal de Canarias, un régimen históricamente peculiar en el Estado español que se define por los siguientes caracteres: un sistema de franquicias (al que es consustancial la libertad de derechos arancelarios), la ausencia de impuestos sobre el consumo (con independencia de su denominación, por ejemplo, "sobre la producción o importación" o de "matriculación"), y también la ausencia de monopolios, fiscales o de otra especie.

De las tres características citadas, el recurso de los Senadores pone el acento en la segunda de ellas, esto es, la ausencia de todo impuesto sobre el consumo. A este respecto, se señala que en Canarias nunca ha tenido aplicación ningún impuesto estatal que tuviera como hecho imponible el consumo, como es el caso del impuesto general sobre el tráfico de empresas (ITE) o el impuesto sobre el lujo en el concepto de "adquisiciones". Sólo desde el Real Decreto-ley 6/1985, de 18 de diciembre, sobre adaptación provisional y transitoria del régimen económico-fiscal de Canarias a la nueva estructura de la imposición directa estatal se introdujo la vigencia del ITE, aunque con multitud de matices. Ciertamente, han existido tributos regionales canarios que, creados precisamente en sustitución de impuestos insulares peculiares (fundamentalmente, el arbitrio de los Cabildos a la importación y exportación), constituían gravámenes indirectos; pero se trataba de tributos insulares y en beneficio de las haciendas locales canarias.

Por otro lado, los Senadores ponen de manifiesto que después de la Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del régimen económico-fiscal de Canarias, éste ha sido reordenado dentro del marco de la Constitución (racionalizado, se dice, más que modificado) e integrado en torno a dos tributos: el impuesto general indirecto canario (IGIC) y el arbitrio sobre la producción y la importación (API); modificaciones que no han supuesto ninguna pérdida importante en la singularidad constitucional del régimen económico-fiscal de Canarias, en cuanto a los principios señalados tanto en la Constitución como en su Estatuto de Autonomía.

Sentado lo anterior, entienden los Senadores que la aplicación en la Comunidad Autónoma de Canarias del denominado "impuesto especial sobre determinados medios de transporte" rompe el equilibrio hasta ahora existente dentro del marco de la Constitución, violentando la convivencia dentro de lo que este Tribunal ha dado en llamar "bloque de la constitucionalidad". Aunque la Constitución española no es el resultado de un pacto entre instancias territoriales históricas que conserven derechos anteriores a la Constitución o superiores a ella, sino una norma de poder constituyente que se impone con fuerza vinculante general en su ámbito, sin que queden fuera de ella situaciones históricas anteriores (STC 76/1988, de 26 de abril), no por ello – señala el recurso– deja de tener en cuenta la historia, porque la pretendida igualdad de derechos entre Comunidades Autónomas carece de base constitucional. El régimen autonómico general del Estado, y por tanto también la condición de la Comunidad Autónoma de Canarias dentro de éste, se caracteriza por un equilibrio entre la homogeneidad (sin la que no habría unidad ni integración en el conjunto estatal) y diversidad del status jurídico– público de las entidades territoriales que lo integran, sin la que no existiría verdadera pluralidad ni capacidad de autogobierno (STC 104/1988, de 8 de junio). Precisamente la diversidad es fruto de la autonomía (SSTC 75/1990, de 26 de abril; 86/1990, de 17 de mayo). Y esa pluralidad y diversidad, establecidas en el bloque de la constitucionalidad, es la que propugna Canarias.

Pues bien, según los Senadores, el Título II de la Ley 38/1992 ha menoscabado el derecho histórico y constitucional de la Comunidad Autónoma de Canarias sobre el cual se funda, no como privilegio, sino como manifestación de diversidad, el régimen económico–fiscal de Canarias, régimen concretado en las mencionadas leyes del Estado y –lo que es más importante– fundado en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía de Canarias, es decir, fundado en el bloque de la constitucionalidad, en el pacto de constitución del Estado español suscrito en 1978. A este respecto, en el recurso se subraya que el mandato escueto que establece la disposición adicional tercera de la Constitución, en virtud de la cual "la modificación del régimen económico y fiscal del archipiélago canario requerirá informe previo de la Comunidad Autónoma o, en su caso, del órgano provisional autonómico", no es el único aplicable al problema en cuestión, sino que el régimen económico– fiscal de Canarias se encuentra imbricado en todo el sistema competencial del Título VIII de la Constitución, sin que pueda decirse que las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma de Canarias en su Estatuto de Autonomía se basen únicamente en la citada disposición (aunque también), sino en el mencionado Título VIII de la Constitución y en la historia anterior de nuestra nación. Pretender que la especialidad del régimen económico–fiscal de Canarias se reduce a la disposición adicional tercera de la Constitución –se afirma– sería mutilar sutilmente el problema. El sistema competencial y los derechos de la Comunidad Autónoma de Canarias, en efecto, han de buscarse en toda la Constitución y, sobre

todo, en el Título VIII. Es de ahí de donde nace el art. 46 EACan cuando señala que Canarias "goza de un régimen económico-fiscal especial, basado en la libertad comercial de importación y exportación y en franquicias aduaneras y fiscales sobre el consumo".

Según expresa el recurso, que el régimen económico-fiscal de Canarias no es paccionado pero sí especial, se deduce, no sólo del bloque normativo constitucional integrado por las normas mencionadas, sino también de la disposición adicional cuarta LOFCA. Dicha Ley, en efecto, tiene tres disposiciones adicionales que rompen el sistema general en consideración a las peculiaridades constitucionales e históricas de tres Comunidades Autónomas: Navarra, para la que disposición adicional segunda establece el sistema de "Convenio", País Vasco, en el que, conforme a la disposición adicional primera se aplica el sistema de "concierto", y Canarias, en relación con la cual la disposición adicional cuarta LOFCA establece que la "actividad financiera y tributaria del archipiélago canario se regulará teniendo en cuenta su peculiar régimen económico-fiscal", es decir –interpretan los Senadores– teniendo en cuenta su historia fiscal y económica, basada en instituciones peculiares, que se concretaban entonces, sobre todo, en la citada Ley 30/1972, de 22 de julio. Norma coherente con el contenido de la LOFCA es la disposición adicional primera de la Ley 30/1983, de 28 de diciembre, de cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas al establecer, para un caso concreto y dentro del marco normativo de la Constitución, que "la cesión del rendimiento del impuesto sobre el lujo a la Comunidad Autónoma de Canarias respetará lo establecido en su peculiar régimen económico y fiscal". En suma, una actividad reguladora, aunque sea a nivel legal, que no tome en cuenta la especialidad del régimen económico-fiscal de Canarias, no se ajusta a la Constitución, porque el sistema del bloque normativo constitucional es otro. Especialidad que –se insiste– ha sido reconocida en la STC [35/1984](#), en la que este Tribunal se refiere a la conservación de las exenciones sobre el consumo de la "Ley de 22 de julio de 1972, que contiene el actual marco económico-fiscal especial, basado en la libertad comercial de importación y exportación y en franquicias aduaneras y fiscales sobre el consumo".

De todo lo anterior deducen los Senadores que cuando en la Comunidad Autónoma de Canarias, tradicionalmente exenta de ITE e IVA, y con un peculiar y muy asentado régimen canario de imposición fiscal indirecta, se introduce el impuesto estatal sobre matriculación de vehículos con la única pretensión de recaudar, en la práctica lo que se hace es introducir un gravamen sobre el consumo –el IVA– donde está constitucionalmente prohibido. Así pues, Canarias tiene un régimen específico, con arreglo al cual accedió a su autonomía, que le permite, además de mantener determinadas competencias, obstar al ejercicio de otras, con fundamento en su Estatuto (STC [140/1990](#), de 20 de septiembre). El hecho de que el sistema canario no

sea "foral" no es óbice para que lo recogido en el Estatuto de Autonomía de Canarias sea renovado siempre con respeto a este marco. Porque, como señaló la STC 140/1990, de 20 de septiembre, el concepto de derecho histórico apela a un cierto contenido competencial que vendría siendo ejercido de forma continuada y reconocido por el Estado; lo decisivo es –señaló– si la Comunidad Autónoma ha venido ejerciendo competencias. Y así ha sido, continuadamente – se afirma–, hasta llegar a quedar reconocido como principio de imposición, propio de la Comunidad Autónoma de Canarias, el de franquicia sobre el consumo. Franquicias sobre el consumo que no son sólo un principio histórico del ordenamiento en Canarias, sino que, además, después de la Constitución y a la vista del Estatuto de Autonomía de Canarias, constituyen un propósito del Estado de las Autonomías en relación con la Comunidad Autónoma de Canarias –contribuir, mediante un trato fiscal especial, a favorecer fiscalmente lo que es una desventaja geográfica de situación– que el legislador estatal no puede conculcar sin violentar el bloque de la constitucionalidad.

"Las franquicias fiscales sobre el consumo de vehículos (matriculación, se dice eufemísticamente), prohibidas por el art. 46.1 EACan, toman como base imponible el valor IVA del medio de transporte (art. 69 de la Ley), esto es, el valor de adquisición; fijan un tipo impositivo que pretende conservar la recaudación estatal sobre el consumo con una carga fiscal exactamente igual a la que se habría conseguido de haberse mantenido el tipo impositivo incrementado del IVA en el 28 por 100". Con la peculiaridad de que, no aplicándose el IVA en la Comunidad Autónoma de Canarias, se está introduciendo en esta Comunidad un tributo nuevo, en contra de lo dispuesto en el bloque de la constitucionalidad por el art. 46 EACan, es decir, incurriéndose en inconstitucionalidad. No basta con determinar, tal y como hace el art. 74 de la Ley 38/1992, que el rendimiento de dicho tributo será para la Comunidad Autónoma de Canarias; esta Comunidad –señala la demanda– no desea enriquecerse inconstitucionalmente, sino que se respete el orden constitucional fundado por la Constitución y su Estatuto de Autonomía. La aplicación en la Comunidad Autónoma de Canarias de tributos que en sí mismos supongan la modificación de los principios de su régimen económico– fiscal es inconstitucional si no se reforma previamente su Estatuto de Autonomía.

En atención a los argumentos expuestos, los Senadores entienden que cumple a este Tribunal "declarar la inconstitucionalidad de los arts. 65 a 74 de la Ley 38/1992, por cuanto no respetan el orden constitucionalmente establecido para la Comunidad Autónoma de Canarias".

b) Seguidamente, el recurso de los Senadores argumenta sobre la inconstitucionalidad de los arts. 65.1.a, 66.2, 70 y 74, todos ellos de la Ley 38/1992, así como de la

disposición transitoria primera de la misma Ley, por anomalías constitucionalmente relevantes en el proyecto de Ley remitido a las Cortes Generales en relación con el informe previo del Parlamento canario.

En este punto, el recurso comienza recordando una vez más que, de acuerdo con la disposición adicional tercera de la Constitución, la "modificación del régimen económico y fiscal del archipiélago canario requerirá informe previo de la Comunidad Autónoma o, en su caso, del órgano provisional autonómico"; y que, en conexión con dicha disposición, el art. 46.3 EACan establece que el "régimen económico-fiscal de Canarias sólo podrá ser modificado de acuerdo con lo establecido en la disposición adicional tercera de la Constitución, previo informe del Parlamento canario que, para ser favorable, deberá ser aprobado por las dos terceras partes de sus miembros".

Esto sentado, los Senadores ponen de manifiesto que, aunque el proyecto de Ley de la norma impugnada –la Ley 38/1992– fue informado por el Parlamento canario y aprobado por 36 votos, no alcanzando la mayoría de dos tercios exigida, los arts. 65.1.a, 66.2, 70 y 74, y la disposición transitoria primera del proyecto de Ley enviado a las Cortes, tenían redacciones diferentes a lo remitido y, por tanto, informado, por el Parlamento canario para su informe preceptivo. Y, para los Senadores, dicho informe tiene relevancia constitucional, de manera que su omisión determina la nulidad de la norma cuya materia lo exige. Así lo habría establecido este Tribunal cuando en la ya citada STC [35/1984](#) señala que en las materias que están comprendidas en el régimen económico-fiscal de Canarias reconocido por las normas que componen el bloque constitucional en esta materia, "emerge con claridad lo inexcusable del informe o audiencia del Parlamento canario requeridos por esos mismos textos", de suerte que, "ninguna duda se ofrece acerca de que nos hallamos ante informe o audiencia no facultativo, sino preceptivo". Y cuando, asimismo, se afirma que, "en cuanto al alcance o efectos de la omisión del trámite ... es indispensable incluir algunas precisiones, como puede ser el recordar que 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 disposición, conduce inexcusablemente a entender la inconstitucionalidad que en este recurso se denuncia". Como la propia Sentencia indica, no se trata de trasponer acríticamente los principios del Derecho administrativo sobre omisión de informes administrativos, sino de encontrar allí principios de analogía que mejoren la comprensión del fenómeno jurídico al que la disposición adicional se refiere.

Pues bien, entienden los Senadores que, desde el punto de vista constitucional, el informe del Parlamento de Canarias no puede ser rebajado a la condición de un mero trámite administrativo que, una vez resuelto e independientemente de su resultado, autorice a seguir de cualquier manera el procedimiento, como si la intervención de la Cámara autonómica fuese algo meramente formal; sino que, desde la lógica del bloque de la constitucionalidad derivado de la disposición adicional tercera de la Constitución y del art. 46 EACan, una vez informado por el Parlamento canario, toda modificación que se introduzca por el Gobierno en el proyecto de Ley remitido a las Cortes Generales es inconstitucional, a menos que sea para recoger precisamente las observaciones del informe del propio Parlamento. Otra solución sería incoherente con la necesaria seriedad constitucional con que se requiere que los temas autonómicos sean tratados, máxime cuando existen normas específicamente previstas para obtener informes. Bajo estas premisas, no debiéndose las modificaciones introducidas en los citados preceptos de la Ley impugnada a observaciones realizadas por el Parlamento canario sino a alteraciones del texto no contempladas por éste, a juicio de los Senadores, procede entender que no se ha respetado el régimen constitucionalmente vigente, por lo que deben ser declarados inconstitucionales.

En atención a lo expuesto, los Senadores concluyen solicitando que se dicte Sentencia por la que se declaren inconstitucionales y, por tanto, nulos, los arts. 65 a 74 de la Ley 38/1992, así como las disposiciones transitorias primera y séptima de la misma Ley. Mediante otrosí, los Senadores piden asimismo que se dé al presente recurso de inconstitucionalidad la tramitación procesal preferente, así como que se recabe de los poderes públicos y de los órganos de cualquier Administración pública la remisión del expediente y de los informes y documentos relativos a las disposiciones impugnadas en el recurso.

13. Mediante providencia de 20 de abril de 1993, la Sección Segunda acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad; dar traslado de la demanda y de los documentos presentados, de conformidad con lo que establece el art. 34 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus respectivos Presidentes, y al Gobierno de la Nación, por conducto del Ministerio de Justicia, al objeto de que pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que tuvieran por conveniente; tener por formulada la petición de la demanda acerca de la necesaria tramitación preferente del recurso; denegar la petición que se efectúa en el segundo otrosí, sin perjuicio de que el Tribunal acuerde, en su momento y si lo considera oportuno, recabar de los poderes públicos la remisión del expediente de elaboración de la Ley impugnada e informes y documentos necesarios para la resolución del asunto, conforme establece el art. 88.1 LOTC; y, finalmente, publicar la incoación del

recurso en el "Boletín Oficial del Estado" (lo que se llevó a efecto en el BOE núm. 103, de 30 de abril).

14. El 30 de abril de 1993 se registró el escrito del Presidente del Senado por el que interesaba se tuviera personada a dicha Cámara y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC. El Presidente del Congreso de los Diputados, mediante escrito registrado el 25 de junio de 1993, comunicó al Tribunal el Acuerdo de la Mesa de la Cámara según el cual la misma no se personaría en el procedimiento ni formularía alegaciones, poniendo a disposición del Tribunal las actuaciones que pudiera precisar y remitiendo a la Dirección de Estudios y Documentación de la Secretaría General.

15. El Abogado del Estado, mediante escrito presentado el 14 de mayo de 1993, se personó, en nombre y representación del Gobierno de la Nación, en los recursos de inconstitucionalidad núms. 893/93, 921/93 y 943/93, promovidos, respectivamente, por el Gobierno de Canarias, el Parlamento de Canarias y por más de 50 Senadores del Grupo Parlamentario Popular, contra determinados preceptos de la Ley 38/1992, así como en el conflicto positivo de competencia núm. 894/93, planteado por el Gobierno de Canarias en relación con varios preceptos del Real Decreto 1623/1992, y solicitó se acordase la acumulación de los indicados procedimientos por concurrir en ellos los requisitos del art. 83 LOTC.

16. Por providencia de 18 de mayo de 1993, se acordó tener por personado y parte en los citados procesos al Abogado del Estado, en representación y defensa del Gobierno de la Nación, y dar traslado de la solicitud de acumulación a las representaciones del grupo de Senadores, del Gobierno de Canarias y del Parlamento de Canarias, al objeto de que, en el plazo común de diez días, expusieran lo que estimasen procedente acerca de la misma. Evacuado el trámite de alegaciones conferido, el Pleno del Tribunal, por Auto de 6 de julio de 1993, acordó acumular los citados recursos y conceder al Abogado del Estado un nuevo plazo de quince días para que pudiera formular las alegaciones que estimara oportunas.

17. El Abogado del Estado evacuó el trámite conferido mediante escrito registrado de entrada en este Tribunal el día 3 de septiembre, en el que suplicaba que, previos los trámites legales, se dictara Sentencia por la que se desestimaran íntegramente los recursos de inconstitucionalidad acumulados, declarándose que la titularidad de la competencia controvertida en el conflicto de competencia también acumulado corresponde al Estado.

Arranca el Abogado del Estado en sus alegaciones intentando poner orden en el examen de las pretensiones ejercitadas pues, a su juicio, éstas poseen distintos

fundamentos, siendo diferentes según los recurrentes, y en algunos casos, incompatibles entre sí: "así, la pretensión primera del Gobierno canario (inconstitucionalidad por violación del principio de franquicia sobre el consumo), que coincide con la pretensión principal del Grupo Popular, es incompatible, a nuestro juicio, con la que ejercita el Parlamento canario, que reclama la competencia autonómica de gestión del impuesto, y con la que se ejercita, en el mismo sentido, en el conflicto de competencia; la estimación de tal pretensión de inconstitucionalidad, supondría la necesaria desestimación del recurso del Parlamento canario y del conflicto, siempre a nuestro juicio; igualmente, para que puedan ser estimadas las pretensiones de estos dos últimos, es presupuesto necesario desestimar aquélla. Además, y por la misma razón, las pretensiones del Gobierno canario son también incompatibles entre sí (la primera con la segunda); en definitiva, se puede afirmar que no existe coincidencia en ningún caso entre todos los recurrentes; por otra parte lo relativo al alcance del informe previo del Parlamento canario, cuestión que suscitan el Gobierno canario y el Grupo Popular, es a nuestro juicio una pretensión previa a todas las demás, que de ser estimada, excluye las restantes. Igualmente, es de apreciar que no existe una adecuada articulación de las pretensiones que ejercita el Gobierno canario, que sólo enuncia como subsidiaria la tercera (delegación ex lege de la gestión), sin reparar en la incompatibilidad lógica de las demás entre sí (repetimos que siempre en nuestra opinión), que obligaría a configurarlas como pretensiones alternativas".

Una vez determinado el orden de examen de las pretensiones ejercitadas, la representación pública se pronuncia sobre la presunta inconstitucionalidad de la regulación del impuesto especial sobre determinados medios de transporte que, según el Gobierno de Canarias y el grupo popular, se produciría por vulneración de las reglas del bloque de la constitucionalidad que prevén el informe previo del Parlamento canario en todo lo que puede afectar a su régimen fiscal. A este respecto, comienza señalando que, a su juicio, esta es una cuestión concerniente a un aspecto del procedimiento legislativo exigido por el bloque de la constitucionalidad que debe ser examinada previamente al examen del contenido de la Ley, dado que, habiendo declarado la STC [35/1984](#) que el citado informe tiene carácter preceptivo en virtud del art. 46.3 EACan y de la disposición adicional tercera de la Constitución, si aquí hubiera existido vulneración constitucional el contenido de los preceptos legales impugnados, con independencia de cuál fuera éste, sería nulo en cuanto afectaran al régimen fiscal canario. Seguidamente, el Abogado del Estado pone de manifiesto que los recursos que alegan el incumplimiento de esta obligación lo hacen por razones diferentes. En efecto, el grupo popular alega que una vez emitido el informe se introdujeron modificaciones en el mismo que desvirtúan el cumplimiento de este trámite esencial, postulando, de este modo, una suerte de inmodificabilidad ex post del anteproyecto de Ley. Para el

Gobierno canario, en cambio, este informe además de preceptivo es semivinculante, en el sentido de que se debe exigir que sea favorable para proseguir con la tramitación parlamentaria –aunque en tal caso las Cortes no estarán vinculadas por el contenido del informe, pudiendo separarse de su contenido–, de manera que si es desfavorable la tramitación parlamentaria no puede proseguir y, en este concreto caso, el informe no fue favorable, ya que para considerarse tal el art. 46.3 EACan exige la aprobación por las dos terceras partes de los miembros del Parlamento canario, lo que aquí no ha ocurrido.

Pues bien, considera el Abogado del Estado que ambas argumentaciones deben ser rechazadas. A su juicio, la inmodificabilidad del anteproyecto de Ley que postula el grupo popular carece de sentido y resulta contraria a la propia finalidad del informe, que debe propiciar muchas veces correcciones en el texto (y no necesariamente las que puedan solicitarse en el informe), de manera que semejante tesis sólo podría sostenerse si existiese un quebrantamiento de la lealtad constitucional (por ejemplo, mediante un posterior cambio de criterio en aspectos sustanciales que supusiera una sustitución del objeto del informe por otro distinto, sustrayendo así el auténtico contenido del anteproyecto al conocimiento del Parlamento canario) o si la Constitución o el Estatuto exigieran un informe favorable. Y aquí no se da ninguno de estos dos supuestos: ni las modificaciones que se introdujeron con posterioridad desvirtuaban el objeto del informe (informe que, en relación con el impuesto especial, no realizó observaciones concretas, sino que se limitó a "informar desfavorablemente", reclamando la gestión), ni en modo alguno se exige que tal informe sea favorable. Por lo que se refiere a este último punto, el Abogado del Estado expone varias razones por las que rechaza que, tal y como mantiene el Gobierno canario, el informe deba tener efectos vinculantes limitados. La primera de ellas es que se apoya en una suerte de voluntarismo argumentativo: se dice que debe ser así porque si no el informe carecería de virtualidad práctica; argumento que no sólo carece de toda base constitucional, sino que además da por supuesto lo que se pretende demostrar, es decir, que el informe debe poseer una determinada naturaleza (la que postula el recurso). En segundo lugar, destaca la representación pública que la STC 35/1984 ha declarado el informe como solamente preceptivo, considerándolo como mecanismo necesario de colaboración; y la salvaguarda de la potestad estatal de decisión en casos como éste no desvirtúa en modo alguno los mecanismos de colaboración y participación autonómica. En tercer término, la tesis que sostiene el recurso llevaría a una situación de bloqueo o imposibilidad práctica de cualquier reforma del régimen fiscal canario, dada la mayoría cualificada que se requiere para que el informe sea favorable. En cuarto lugar, "porque esto último es radicalmente incompatible con la soberanía fiscal, potestad originaria del Estado ex art. 133.1 CE que sólo puede ceder frente a preceptos claros y terminantes del propio bloque de la constitucionalidad"; en este sentido, el Abogado

del Estado entiende que el art. 133.1 CE puede integrarse en el "núcleo duro" constitucional garantizado de competencias estatales, en el sentido de la STC [146/1992](#), y protegido por el art. 149.1.14 CE. Finalmente, señala el Abogado del Estado que la tesis del Gobierno canario es sumamente disfuncional y contradictoria consigo misma: si se permite que las Cortes se separen luego del contenido del informe favorable del Parlamento canario, no se ve bien cuál es en tal caso la virtualidad práctica de éste; tal virtualidad sólo existiría si el informe fuera vinculante, lo que sin embargo no se atreve a sostener el recurso.

A continuación el Abogado del Estado pasa a examinar la pretensión formulada tanto por el Gobierno canario como por el grupo popular, que, por su orden en los recursos y por la argumentación con que se acompaña, considera como principal: la presunta vulneración de la franquicia fiscal sobre el consumo que impone el art. 46.1 EACan que habría producido la aplicación en Canarias del impuesto especial sobre determinados medios de transporte. Entiende la representación pública que esta cuestión debe examinarse antes de las pretensiones competenciales que ejercitan el Gobierno y el Parlamento de Canarias, dado que se trata de la denuncia de una infracción sustantiva constitucional que, de estimarse, supondría que el impuesto sería materialmente inconstitucional en Canarias, de manera que sobre él no podría ejercitarse ningún tipo de pretensión competencial, esto es, ni el Estado ni la Comunidad Autónoma podrían regularlo ni gestionarlo en forma alguna.

En este punto, comienza poniendo de manifiesto el Abogado del Estado que aunque la fundamentación de los recursos del Gobierno canario y del grupo popular es sustancialmente la misma, los planteamientos de los dos recurrentes son muy diferentes en su desarrollo. En efecto, ambos consideran que el citado impuesto grava el consumo, razón por la cual vulneraría la franquicia fiscal sobre el consumo exigible en términos absolutos en cuanto al consumo minorista como elemento esencial del régimen especial fiscal de Canarias, en virtud del art. 46.1 EACan. Pero mientras que el Gobierno canario realiza un notable esfuerzo de carácter dogmático-constructivo sobre el régimen fiscal de Canarias y sus elementos esenciales o estructurales, el grupo popular se limita a contrastar el impuesto con las exigencias del art. 46.1 EACan. Ambos, no obstante, coinciden en la conclusión: el citado precepto impone el respeto a la franquicia fiscal sobre el consumo, que en el caso del consumo minorista debe ser absoluta, dado que siempre ha sido así en Canarias; el impuesto que se establece es materialmente un impuesto sobre el consumo, aunque formalmente no lo sea, siendo por ello inconstitucional (inconstitucionalidad que sería sustantiva o material).

Pues bien, considera el Abogado del Estado en primer término que la construcción dogmática que realiza el Gobierno canario no es enteramente admisible, especialmente

en lo que denomina "elementos estructurales" del "sistema fiscal específico" de Canarias, dado que supone partir como presupuesto hermenéutico de un concepto expansivo de dicho sistema fiscal que contiene una notable carga teórico abstracta que, a su juicio, desborda el estricto contenido del bloque de la constitucionalidad. Así contruidos, tal concepto previo y sus elementos estructurales pretenden dotar de fuerza persuasiva al recurso, ya que tras establecerse los elementos del régimen fiscal canario desde un punto de vista constitucionalmente apriorístico y metapositivo se postula que todo el modelo así construido se encuentra constitucionalmente protegido, con diversos niveles de protección que el recurso explicita, aplicando el concepto de garantía institucional. De este modo, el contenido concreto de la Constitución y del Estatuto de Autonomía sobre el particular se difuminan, sus normas aparecen como indicios confirmatorios de la existencia del régimen fiscal especial, cuyo contenido, según esta tesis, sería mucho más amplio que lo concretamente normado en el bloque de la constitucionalidad. En suma, a juicio del Abogado del Estado, en conjunto, en la primera parte de la demanda se aprecia un excesivo constructivismo poco atento al contenido efectivo del bloque de la constitucionalidad y criticable en varios aspectos concretos.

Considera, sin embargo, la representación pública, que no puede partirse de un concepto previo o "en sí" del régimen fiscal de Canarias como parámetro decisivo para enjuiciar la constitucionalidad de las leyes del Estado, sino que debe atenderse a las normas de la Constitución y del bloque de la constitucionalidad, entre las que no deben olvidarse las que consagran la potestad originaria estatal en materia fiscal (art. 133.1 CE), razón por la cual las normas a considerar son las contenidas en el Estatuto de Autonomía de Canarias (arts. 46 y ss.), donde se contienen importantísimas previsiones sobre el régimen fiscal de Canarias que vinculan al legislador estatal. En definitiva, considera el Abogado del Estado que el contenido constitucionalmente necesario del régimen fiscal canario es el que resulta del bloque de la constitucionalidad interpretado a la luz de la doctrina constitucional recaída hasta ahora, que postula una interpretación amplia del mismo que considere los precedentes históricos y respete lo que la STC [35/1984](#) ha configurado como "características esenciales". Pues bien, entiende la representación pública que el examen de todo ello arroja conclusiones muy distintas a las que mantienen los recurrentes.

En este sentido, señala el Abogado del Estado que, bajo la extensa argumentación doctrinal contenida en el epígrafe "fundamentación de la inconstitucionalidad", el Gobierno canario viene a justificar la inconstitucionalidad de los preceptos que se impugnan en la presunta vulneración del art. 46.1 EACan, en tanto que contiene la franquicia fiscal sobre el consumo que la demanda estima que tiene carácter absoluto en su fase minorista, salvo concretas excepciones no atinentes al caso. El recurso

señala en diversos lugares que el régimen fiscal canario hasta la actualidad suponía en todo caso la exclusión de todo gravamen sobre el consumo minorista (con las únicas excepciones del período de postguerra y alcoholes) e implicaba una carga fiscal inferior a la existente en el resto del Estado; e igualmente afirma que la protección constitucional del régimen canario supone la prohibición de toda figura impositiva ex novo, dado que vulnera directamente el régimen de franquicia fiscal. No obstante, destaca el Abogado del Estado que la demanda admite que las excepciones al principio de franquicia pueden encontrarse en los precedentes. Subraya además las siguientes afirmaciones que en su parte final hace el recurso del Gobierno de Canarias: que el impuesto sobre determinados medios de transporte carecía en Canarias de la justificación que tenía en el resto del territorio nacional, donde se establece para compensar la reducción de la recaudación estatal; que la reducción de los tipos del nuevo IGIC que se crea en la Ley 20/1991 era innecesaria porque Canarias estaba excluida de la obligada aplicación de las directivas comunitarias; que en Canarias nunca hubo IVA, ni ITE, ni, sobre todo, impuesto sobre el lujo; y, en fin, que el arbitrio insular sobre el lujo siempre respetó el consumo minorista.

Por lo que al recurso del grupo popular se refiere, señala el Abogado del Estado que presenta la idea de que, al tratarse de un nuevo tributo sobre el consumo que antes no existía, dado que el IVA nunca se aplicó en Canarias, el impuesto impugnado ha incrementado la presión fiscal en las ventas de los vehículos. Así, aunque se menciona imprecisamente la existencia de "ciertos tributos regionales", en el recurso se dice que había "ausencia de impuestos sobre el consumo" en estas ventas, ya que no hubo nunca impuesto sobre el tráfico de empresas ni impuesto sobre el lujo.

En fin, el Abogado del Estado recuerda que ambos recursos afirman que el nuevo impuesto sobre determinados medios de transporte es en realidad un impuesto sobre el consumo, aunque con fundamento en motivos diversos: mientras que el Gobierno canario aduce para ello razones de carácter material- práctico (lo que realmente se grava es la venta al por menor, al ser imprescindible la matriculación para el uso), el grupo popular, con mayor precisión, se basa en que la base imponible del nuevo impuesto es el valor del vehículo.

Seguidamente, el Abogado del Estado pasa a examinar las alegaciones extractadas comenzando por la última de las citadas atendiendo a razones lógicas, dado que si el tributo impugnado no es un impuesto sobre el consumo -se afirma- difícilmente puede vulnerar principio alguno de franquicia fiscal sobre el mismo. Pues bien, a este respecto, la representación del Estado niega, frente a lo que sostienen ambos recursos, que el impuesto sobre determinados medios de transporte pueda considerarse un impuesto sobre el consumo minorista. A su juicio, el nuevo impuesto tiene un hecho

imponible propio, perfectamente identificado en su regulación, que no es otro que la matriculación de los vehículos, salvo las excepciones que el propio impuesto contempla, hecho imponible totalmente distinto de las ventas al por menor. La matriculación –se afirma– es una operación jurídica de inscripción en un registro público y obtención de una autorización que supone el ejercicio de unas determinadas potestades administrativas perfectamente identificadas y reguladas de forma sustantiva; se trata, pues, de una operación provista jurídicamente de plena autonomía y regulada en el Derecho público de forma propia, que es diferente de las operaciones de venta que constituyen el objeto de los impuestos sobre el consumo. La regulación del impuesto no ha creado aquí artificiosamente su propio objeto ad hoc para excluirlo de su ámbito natural, sino que ha tomado como objeto impositivo una realidad jurídica preexistente y sustantiva, como es la matriculación, algo perfectamente legítimo que determina que el impuesto impugnado no sea un impuesto sobre el consumo, sino sobre la actividad jurídico– administrativa en que consiste la matriculación.

En este particular, insiste el Abogado del Estado en que la diferencia de hechos imponibles es fundamental, como habría puesto de manifiesto este Tribunal en las SSTC [37/1987](#) (FJ 14), [186/1993](#) (FJ 4) y [197/1992](#) (FJ 5), algunos de cuyos párrafos transcribe. Siendo esto así, considera que el argumento del grupo popular de la coincidencia de bases imponibles es totalmente rechazable, dado que no puede confundirse base imponible con hecho imponible y este último es el decisivo para determinar el objeto del tributo. En este concreto caso la diferencia sustantiva entre los hechos imponibles es manifiesta, razón por la cual el impuesto impugnado no puede considerarse como un impuesto sobre el consumo, como demostraría el hecho de que no ha suscitado conflicto alguno en los órganos de la Comunidad Europea (cita, a estos efectos, una respuesta de la Comisión a una pregunta formulada en el Parlamento Europeo, parte de la cual transcribe). Considera el Abogado del Estado que la imposibilidad de considerar el tributo impugnado como un impuesto sobre el consumo hace decaer el presupuesto de la argumentación de los recurrentes, ya que la franquicia fiscal sobre el consumo sólo puede verse afectada por impuestos que recaigan sobre el mismo, sin que pueda ser desmedidamente ampliada a toda aquella figura impositiva que pudiera afectar al consumo indirectamente (algo que, de todos modos, no sostienen los recursos), lo que no sólo desnaturalizaría este principio, sino que también sería contrario a la interpretación flexible preconizada por el Tribunal.

Seguidamente, señala el Abogado del Estado que, aunque a efectos dialécticos pudiera admitirse que el tributo impugnado es un impuesto sobre el consumo o afecta al consumo, en ningún caso afecta a la franquicia fiscal sobre el mismo tal y como realmente se ha aplicado este principio en Canarias hasta la entrada en vigor de la Ley 38/1992. Y, a estos efectos, sale al paso de lo que considera importantes inexactitudes

de los recurrentes sobre el alcance efectivo que hasta hoy ha tenido en Canarias la franquicia fiscal sobre el consumo en la compraventa de vehículos. En este sentido, recuerda que ambos recursos consideran que se ha introducido un nuevo impuesto donde antes no existía (la venta de vehículos en fase minorista), gravando una actividad antes excluida de todo tributo (según ambas demandas, en efecto, estas operaciones no han estado gravadas, no habiéndose aplicado nunca el IVA o el ITE, por lo que se habría incrementado notablemente la presión fiscal, tradicionalmente inferior en Canarias); y que el Gobierno canario insiste en el carácter absoluto de la franquicia en las operaciones al por menor. A juicio del Abogado del Estado, sin embargo, tales afirmaciones son inexactas, dado que, hasta la entrada en vigor de la Ley 38/1992, las ventas de vehículos en fase minorista siempre estuvieron gravadas con un nivel de presión fiscal igual que en el resto de España (salvo en lo referente a los aranceles). La razón estriba en que "aunque efectivamente no había IVA ni ITE, existía el Arbitrio Insular sobre el Consumo, en todo similar, y la agravación de tipos que existía para los vehículos en el IVA aplicable en el resto de España, se producía en Canarias mediante la aplicación del Arbitrio sobre el Lujo (en todo similar al antiguo Impuesto estatal sobre el lujo, que ciertamente no se aplicó en Canarias)". Y mediante ambos arbitrios el tipo resultante era el mismo que en el resto del territorio, por lo que, frente a lo que los recurrentes sostienen, no puede en modo alguno hablarse del carácter absoluto de la franquicia en las ventas al por menor en el caso de los vehículos. Subraya el Abogado del Estado que prácticamente los recurrentes no mencionan el arbitrio sobre el lujo: en efecto, mientras que el grupo popular se refiere en general a los "arbitrios", sin mayor precisión, el Gobierno canario sólo lo cita en partes descriptivas de su escrito, sin incluirlo en razonamiento alguno. Este último llega no obstante a afirmar que dicho arbitrio no gravaba las operaciones al por menor, lo que, a juicio de la representación pública, es absolutamente inexacto, como demostraría la definición que de su hecho imponible hace la Ordenanza para la exacción del arbitrio insular sobre el lujo aprobada por Resolución del Ministerio de Hacienda de 27 de mayo de 1981 (art. 20).

Entiende el Abogado del Estado que el nuevo impuesto sustituye al antiguo APIC y al anterior arbitrio sobre el lujo, cuya derogación se hace coincidir con la entrada en vigor de la nueva regulación en su totalidad (disposición final de la Ley 20/1991). De manera que, frente a lo que señalan los recurrentes, "no ha existido nunca vigente el nuevo IGIC antes de la entrada en vigor del Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte, habiéndose implantado éste con posterioridad para compensar la disminución de las tarifas del IGIC"; éste, en virtud del Real Decreto-ley 5/1991, retrasó su vigencia hasta el 1 de enero de 1993 para que todo el sistema, incluidos los nuevos impuestos especiales, entrara en vigor el mismo día, manteniéndose así idéntica la presión fiscal. En definitiva, según el Abogado del Estado, el impuesto especial sobre determinados medios de transporte, frente a lo que mantienen los

recurrentes, posee en el caso de Canarias una fundamentación propia: compensar la derogación del arbitrio sobre el lujo en beneficio de los ingresos a percibir por la Comunidad Autónoma, lo que era obligado ex art. 54 EACan (finalidad, por otra parte, similar a la de este impuesto en el resto del territorio nacional: mantener el nivel de recaudación, según consta en la Exposición de Motivos). Finalmente, afirma el Abogado del Estado que la presión fiscal actual sobre la venta de vehículos (en sentido amplio o impropio) en Canarias es prácticamente idéntica –e incluso, en algunos casos, inferior– a la anterior a la entrada en vigor de la Ley 38/1992.

En conclusión, a juicio del Abogado del Estado, ni la franquicia fiscal sobre el consumo tuvo en Canarias el carácter absoluto que pretenden los recurrentes, en cuanto a las ventas al por menor de vehículos, ni la introducción del nuevo impuesto ha producido por ello desequilibrio alguno, recayendo en un segmento de la actividad económica que nunca estuvo protegido por la franquicia fiscal sobre el consumo del régimen especial de Canarias.

Conforme a lo anterior, el Abogado del Estado se pronuncia sobre la reclamación de las competencias de normación y gestión del impuesto especial sobre determinados medios de transporte que con diferente extensión se recogen en los recursos del Gobierno y Parlamento canarios y en los conflictos suscitados por aquél. En esencia, dicha pretensión, se fundamenta en dos razones diferentes: a) la primera, que, conforme al bloque de la constitucionalidad, la competencia normativa y de ejecución sobre el impuesto impugnado corresponde a la Comunidad Autónoma; b) la segunda razón (es la única que esgrime el Parlamento de Canarias en su recurso), que se trata en todo caso de un "impuesto cedido", por lo que, conforme a la LOFCA, se impone la competencia autonómica de gestión. El Gobierno de Canarias añade otra pretensión de carácter subsidiario: que, en todo caso, procede constitucionalmente la delegación ex lege de la gestión, por las mismas razones que justifican la primera pretensión.

En efecto, el Gobierno canario trata de justificar la competencia autonómica de normación y ejecución en algunos preceptos del Estatuto de Autonomía, concretamente, los arts. 51, 59 a) y 32.14 del mismo. El Abogado del Estado, sin embargo, no encuentra precepto alguno en el bloque de la constitucionalidad del que resulte la citada competencia autonómica. A su juicio, tal competencia (que estima incompatible en la práctica con lo que expone el Gobierno canario sobre el alcance del informe del Parlamento canario), no tiene asiento constitucional ni estatutario alguno, ni vestigio histórico de ninguna clase, además de ser incompatible con el art. 133.1 CE, que debe prevalecer en defecto de norma constitucional expresa (sin que, dado su contenido, sea eficaz aquí la disposición adicional segunda de la Constitución). La competencia de ejecución ha existido históricamente en relación con figuras tributarias

anteriores (lo que el propio recurso denomina "figuras coyunturales"), sin que exista base en el bloque de la constitucionalidad para extenderla necesariamente a todo nuevo impuesto estatal que, como es el caso, es indudable además que no pertenece al régimen especial de Canarias, sino que se trata de un impuesto general para todo el territorio nacional. En opinión del Abogado del Estado, los preceptos estatutarios que se invocan son totalmente inidóneos para fundar la pretensión. El art. 51 EACan, porque se refiere a la categoría, reconocida por los arts. 157.1.b CE y 9 LOFCA, de los "tributos propios", y no nos encontramos ante esta figura, sino ante un impuesto establecido por el Estado. En cuanto al art. 32.14 EACan, de su tenor literal ("normas sobre...") se desprende que se refiere a competencias de normación y no de ejecución, como es usual en cláusulas competenciales sobre especialidades jurídicas propias (v.gr., arts. 149.1.8 y 18 CE). Por otro lado, este tipo de competencias ha sido objeto de una interpretación restrictiva por este Tribunal, que sólo admite las que inexorablemente se precisen o deriven de la especialidad (STC [121/1992](#)). Además, en nuestro caso no nos encontramos ante una figura propia y especial del régimen de Canarias (como, por ejemplo, el IGIC), sino ante un impuesto estatal que se exige en todo el territorio nacional, cuya única especialidad en Canarias (el tipo) no exige competencia propia alguna de desarrollo normativo y, menos aún, de ejecución.

Finalmente el Abogado del Estado examina el argumento (esgrimido por el Gobierno canario y el Parlamento de Canarias en su recurso) según el cual, al ceder el art. 74 de la Ley impugnada el rendimiento del impuesto a la Comunidad Autónoma, éste debe considerarse como un "impuesto cedido", por lo que debe aplicarse el art. 19.2 LOFCA. A su juicio, tal razonamiento, no es aceptable por tres razones. En primer lugar, porque desconoce que los "impuestos cedidos" son los que se ceden bajo el concreto régimen jurídico contemplado en los arts. 10 y ss. LOFCA –y es manifiesto que el impuesto impugnado no se encuentra en la lista de los impuestos susceptibles de cesión según el art. 11 LOFCA, por lo que está claro que no se aplica el régimen jurídico de éstos–, así como que la LOFCA se remite siempre a la ley de cesión para determinar las competencias de gestión (art. 19.2 LOFCA y 62.2 EACan). En segundo lugar, porque el argumento hace supuesto de la cuestión al considerar que el impuesto es "cedido" y por tanto incluye la gestión (que es lo que se trata de demostrar), por lo que consiste en un juego de palabras o en una pura aseveración. En tercer lugar, porque postular que la cesión del rendimiento de un tributo implica la obligación constitucional de ceder su gestión no tiene fundamento alguno en el bloque de la constitucionalidad.

En realidad, para el Abogado del Estado no nos encontramos ante un "impuesto cedido" de los previstos por la LOFCA, sino ante una pura norma de compensación exigida y justificada por el art. 54 EACan (al derogarse el arbitrio sobre el lujo) y, en todo caso,

amparado en la disposición adicional cuarta LOFCA, normas que tampoco obligan a la cesión de la competencia de gestión. Por las mismas razones, la representación pública no encuentra justificación alguna en el bloque de la constitucionalidad que pueda fundar la pretensión de delegación ex lege de la gestión que ejercita subsidiariamente el Gobierno de Canarias: en su opinión, ni tal presunta obligación de delegación resulta del bloque de la constitucionalidad (ni se entiende bien cómo podría resultar, más que por vulneración de la lealtad constitucional, aquí no justificada ni aducida siquiera), ni existe previsión de ningún tipo sobre la futura cesión con arreglo a la LOFCA de este tributo, que no se encuentra previsto en la misma, ni, en fin, se contiene tampoco al efecto previsión alguna en la disposición adicional segunda EACan que pueda afectar a este tributo y a esta reclamación competencial.

En virtud de todo lo expuesto, el Abogado del Estado solicita de este Tribunal que dicte Sentencia en la que se desestimen íntegramente los recursos de inconstitucionalidad interpuestos y se declare que la titularidad de la competencia controvertida en el conflicto corresponde al Estado.

18. El 25 de noviembre de 1995 tuvo entrada en este Tribunal nuevo escrito de don Martín Enrique Orozco Muñoz, Director General del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias, registrado con el núm. 3985/95, planteando conflicto constitucional positivo de competencia frente al Gobierno de la Nación y en relación con el art. 130 del Real Decreto 1165/1995, de 7 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de los impuestos especiales, en desarrollo de la Ley 38/1992, de 28 de diciembre, y se atribuyen competencias en materia de reconocimiento previo de supuestos de no sujeción y de exención a la Agencia Estatal de Administración Tributaria y al Ministerio de Economía y Hacienda para la determinación del modelo de solicitud de dicho reconocimiento previo, por vulneración de la competencia autonómica contenida en el art. 32.14 EACan.

Los antecedentes de hecho del planteamiento del conflicto son:

- a) El Gobierno de Canarias, en su reunión de 22 de septiembre de 1995, acordó requerir de incompetencia al Gobierno de la Nación a fin de que dejase sin efecto el artículo 130 del Real Decreto 1165/1995, de 7 de julio, en cuanto a su aplicación al territorio canario.
- b) El Consejo de Ministros, en su reunión de 27 de octubre de 1995, acordó no estimar fundado el requerimiento de incompetencia formulado.
- c) El Gobierno de Canarias, en su reunión de 10 de octubre de 1995, acordó plantear conflicto positivo de competencia ante este Tribunal.

19. El Gobierno de Canarias reproduce fundamentalmente las alegaciones efectuadas en el recurso de inconstitucionalidad núm. 893/93, para terminar imputando al Real Decreto 1165/1995, de 7 de julio, la lesión de la competencia autonómica de desarrollo normativo y de gestión en el impuesto, competencia derivada implícitamente de la disposición adicional tercera de la Constitución y explícitamente del art. 32.14 EACan. En efecto, a su juicio, en primer lugar, el art. 130 del Real Decreto 1165/1995, al proceder a regular reglamentariamente cuestiones meramente procedimentales en cuanto a la tramitación del reconocimiento administrativo de supuestos de no sujeción y exención, entra de lleno en materia procedimental de gestión tributaria, por lo que, al no preverse la exclusión del territorio canario de su ámbito de aplicación y, en consecuencia, un reconocimiento competencial a la Comunidad Autónoma de Canarias para regular tales cuestiones procedimentales en su ámbito territorial, se produce una vulneración de las competencias previstas en el art. 32.14 EACan.

En segundo lugar, el mismo art. 130 viene a atribuir a los órganos periféricos (Delegaciones o Administraciones) de la Agencia Estatal de Administración Tributaria la recepción y tramitación de las solicitudes de reconocimiento previo de los supuestos de no sujeción y exención, con lo cual, al no admitir la competencia de la Administración autonómica canaria en el ámbito de la gestión del impuesto en su aplicación a Canarias, vulnera la competencia de ésta como propia, a tenor del art. 32.14 EACan, o como delegada ex lege, a tenor del art. 19.2 LOFCA y del art. 62.2 EACan, partiendo en este segundo caso de la consideración del impuesto especial, en su aplicación a Canarias, como tributo cedido a la Comunidad Autónoma.

En suma, la competencia de Canarias de desarrollo reglamentario procedimental y de gestión en materia tributaria que se considera vulnerada, no sólo viene prevista en el art. 32.14 EACan, o en el art. 19.2 LOFCA en relación con el art. 62.2 EACan, si consideramos al tributo como cedido, sino también en la Ley territorial 7/1984, de 11 de diciembre, de la hacienda pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, que en su art. 10.a atribuye al Parlamento de Canarias la normación en materia económico-administrativa y fiscal con relación a las especialidades del REF; que en el art. 12 atribuye al Gobierno de Canarias aprobar las disposiciones de ejecución de las materias anteriores, así como las disposiciones reglamentarias en materia de régimen económico-fiscal de Canarias; que en el art. 13 atribuye al Consejero de Hacienda, en las materias citadas, dictar normas internas de desarrollo y resoluciones de ejecución, así como la administración, gestión y recaudación de los derechos económicos de la Hacienda pública de la Comunidad Autónoma; y que en el art. 28, respecto de los tributos cedidos, atribuye a la Comunidad, por delegación del Estado, la gestión, liquidación, recaudación, inspección y revisión del tributo.

Conforme a lo anterior, el Gobierno canario termina suplicando que se dicte Sentencia por la que se declare la titularidad, para la Comunidad Autónoma de Canarias, de la competencia de desarrollo normativo, en materia procedimental-tributaria y de gestión tributaria, en relación con el impuesto especial sobre determinados medios de transporte, en su aplicación a Canarias; y se anule, con efectos ex nunc, el art. 130 del Real Decreto 1165/1995, en todo cuanto desconozca la titularidad competencial de la Comunidad Autónoma de Canarias para el desarrollo reglamentario en materia procedimental-tributaria y de gestión tributaria del impuesto especial sobre determinados medios de transporte, en su aplicación a Canarias.

20. La Sección Primera de este Tribunal, por providencia de 19 de diciembre de 1995, acordó admitir a trámite el conflicto positivo de competencia, dando traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, por conducto del Ministerio de Justicia, para que, en el improrrogable plazo de quince días, pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimasen convenientes. Igualmente acordó comunicar la incoación del conflicto a la Sala Tercera del Tribunal Supremo, por si ante la misma estuviera impugnado o se impugnare el referido Real Decreto. Todo ello con publicación en el "Boletín Oficial de Estado" y en el de Canarias de la incoación del conflicto (lo que se cumplimentó en el BOE núm. 5, de 5 de enero de 1996).

21. Con fecha del 27 de diciembre de 1995 (y fecha de registro en este Tribunal del 28 de diciembre siguiente), se recibió comunicación del Presidente del Congreso de los Diputados, conforme a la cual dicha Cámara no se personaría en el procedimiento ni formularía alegaciones, poniendo a disposición de este Tribunal las actuaciones que pudiera precisar, con remisión a la Dirección de Estudios y Documentación de la Secretaría General. Igualmente, por escrito fechado el día 29 de diciembre de 1995 (y registrado en este Tribunal el día 2 de enero de 1996), el Presidente del Senado solicitó que se tuviera a dicha Cámara por personada en el procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

22. El Abogado del Estado, mediante escrito presentado el día 8 de enero de 1996, se personó, en nombre y representación del Gobierno de la Nación, reproduciendo parte de las alegaciones efectuadas con relación al recurso núm. 893/93 y acumulados, para terminar suplicando que, previos los trámites legales, se dictara Sentencia por la que se declarase que la titularidad de la competencia controvertida en el conflicto corresponde al Estado. También solicitó, por medio de otrosí, su acumulación al recurso que lleva el núm. 893/93.

23. Por providencia de la Sección Primera de 18 de enero de 1996, se acordó incorporar a las actuaciones el escrito de alegaciones del Abogado de Estado, en representación del Gobierno y dar traslado de la solicitud de acumulación a las partes que promovieron los recursos núms. 893/93, 921/93 y 943/93, y el conflicto positivo de competencia núm. 894/93, a saber, el Gobierno de Canarias, el primero y el último, el Parlamento de Canarias, el segundo, y el Grupo Parlamentario Popular del Senado, el tercero, al objeto de que, en el plazo común de diez días, expusieran lo que estimasen procedente acerca de la misma. Evacuado el trámite de alegaciones conferido, el Pleno del Tribunal, por Auto de 27 de febrero de 1996, acordó acumular los citados recursos.

24. El 22 de mayo de 1997 tuvo entrada en este Tribunal nuevo escrito de don Martín Enrique Orozco Muñoz, Director General del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias, registrado con el núm. 2170/97, planteando conflicto constitucional positivo de competencia frente al Gobierno de la Nación en relación con la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 8 de enero de 1997, por la que se aprueba el modelo 565 de declaración-liquidación por el impuesto especial sobre determinados medios de transporte y los diseños físicos y lógicos para la presentación del modelo 568 mediante soporte directamente legible por ordenador, en cuanto a su aplicación en el territorio de la Comunidad Autónoma de Canarias, por vulneración de la competencia autonómica contenida en el art. 32.14 EACan, puesto en relación con la disposición adicional tercera de la Constitución, los arts. 46 y 50.c del mismo Estatuto, y la LOFCA, al atribuirse por el art. 5 de la citada norma reglamentaria las funciones de gestión, recaudación, comprobación e investigación del impuesto a distintos Departamentos y servicios periféricos de la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

Los antecedentes de hecho del planteamiento del conflicto son:

a) El Gobierno de Canarias, en su reunión de 6 de marzo de 1997, acordó requerir de incompetencia al Gobierno de la Nación respecto a la Orden de referencia, al objeto de que la dejara sin efecto en el territorio canario, al considerar que dicha disposición, en cuanto es de aplicación a Canarias, vulnera la competencia autonómica contenida en el art. 32.14 EACan, puesto en conexión con la disposición adicional tercera de la Constitución, los arts. 46 y 50.c EACan, y la disposición adicional cuarta LOFCA, al atribuirse por el indicado precepto estatutario a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia de desarrollo normativo y gestión de los procedimientos administrativos, económico-administrativos y fiscales que se derivan de las especialidades del régimen económico y fiscal de Canarias.

b) El Consejo de Ministros, en su reunión de 18 de abril de 1997, acordó no estimar fundado el requerimiento de incompetencia formulado.

c) El Gobierno de Canarias, en su reunión de 30 de abril de 1997, acordó plantear conflicto positivo de competencia ante este Tribunal.

25. Una vez más, el Gobierno canario reproduce fundamentalmente las alegaciones efectuadas en el recurso de inconstitucionalidad núm. 893/93, para terminar imputando a la Orden de 8 de enero de 1997 la lesión de la competencia autonómica de desarrollo normativo y gestión de los procedimientos administrativos, económico-administrativos y fiscales que se derivan de las especialidades del régimen económico y fiscal de Canarias, tal como se establece en el art. 32.14 EACan. En efecto, a su juicio, en primer lugar, la citada norma, al regular reglamentariamente cuestiones meramente procedimentales y burocráticas en cuanto a la tramitación de la declaración-liquidación del impuesto especial discutido, tales como la aprobación del modelo de declaración-liquidación y la fijación del lugar y plazo de su presentación, viene a constituir una disposición que entra de lleno en materia procedimental de gestión tributaria, por lo que, al no preverse la exclusión del territorio canario de su ámbito de aplicación y, en consecuencia, un reconocimiento competencial a la Comunidad Autónoma de Canarias para regular tales cuestiones procedimentales en su ámbito territorial, se ha vulnerado la competencia prevista en el art. 32.14 EACan.

En segundo lugar, los apartados 2 y 5, en cuanto vienen a atribuir a los órganos de la Administración tributaria estatal (Agencia Estatal de Administración Tributaria o Administraciones dependientes de la misma) y con carácter general la competencia de gestión del impuesto especial sobre determinados medios de transporte, sin exceptuar de dicha competencia la gestión del impuesto en el territorio canario por la Comunidad Autónoma de Canarias, vulneran igualmente la competencia de gestión tributaria del impuesto especial en el ámbito del archipiélago canario, atribuida a la Comunidad Autónoma de Canarias por el art. 32.14 de su Estatuto, o como delegada ex lege, a tenor del art. 19.2 LOFCA y del art. 62.2 EACan, partiendo en este segundo caso de la consideración del impuesto especial, en su aplicación a Canarias, como tributo cedido a la Comunidad Autónoma.

En suma, la competencia de Canarias de desarrollo reglamentario procedimental y de gestión en materia tributaria que se consideran vulneradas, no sólo viene prevista en el art. 32.14 EACan, o en el art. 19.2 LOFCA en relación con el art. 62.2 EACan, si consideramos el tributo como cedido, sino también en la Ley territorial 7/1984, de 11 de diciembre, de la hacienda pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, que en su art. 10.a atribuye al Parlamento de Canarias la normación en materia económico-administrativa y fiscal con relación a las especialidades del REF; que en el art. 12 atribuye al Gobierno de Canarias aprobar las disposiciones de ejecución de las materias anteriores, así como las disposiciones reglamentarias en materia de régimen

económico-fiscal de Canarias; que en el art. 13 atribuye al Consejero de Hacienda, en las materias citadas, dictar normas internas de desarrollo y resoluciones de ejecución, así como la administración, gestión y recaudación de los derechos económicos de la hacienda pública de la Comunidad Autónoma; y que en el art. 28, respecto de los tributos cedidos, atribuye a la Comunidad, por delegación del Estado, la gestión, liquidación, recaudación, inspección y revisión del tributo.

Conforme a lo anterior, el Gobierno canario termina suplicando que se dicte Sentencia por la que se declare la titularidad, para la Comunidad Autónoma de Canarias, de la competencia de desarrollo normativo, en materia procedimental-tributaria y de gestión tributaria, en relación al impuesto especial sobre determinados medios de transporte, en su aplicación a Canarias; y se anule la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 8 de enero de 1997, en todo cuanto desconozca la titularidad competencial de la Comunidad Autónoma de Canarias para el desarrollo normativo en materia procedimental-tributaria y de gestión tributaria del impuesto especial sobre determinados medios de transporte, en su aplicación a Canarias.

26. La Sección Primera de este Tribunal, por providencia de 30 de septiembre de 1997, acordó admitir a trámite el conflicto positivo de competencia, dando traslado de la demanda y documentos presentados, al Gobierno, por conducto de su Presidente, para que, en el improrrogable plazo de veinte días, formulase las alegaciones que estimase convenientes. Igualmente acordó comunicar la incoación del conflicto a la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional por si ante la misma estuviera impugnada o se impugnare la referida Orden. Todo ello con publicación en el "Boletín Oficial de Estado" y en el de Canarias de la incoación del conflicto (lo que se cumplimentó en el BOE núm. 242, de 9 de octubre).

27. El Abogado del Estado, mediante escrito presentado el día 27 de octubre de 1997, se personó, en nombre y representación del Gobierno de la Nación, reproduciendo parte de las alegaciones efectuadas con relación al recurso núm. 893/93 y acumulados, para terminar suplicando que, previos los trámites legales, se dicte Sentencia por la que se declare que la titularidad de la competencia controvertida en el conflicto corresponde al Estado. También solicitó, por medio de otrosí, la acumulación del conflicto al recurso que lleva el núm. 893/93.

28. Por providencia de la Sección Primera de 18 de diciembre de 1997, se acordó incorporar a las actuaciones el escrito de alegaciones del Abogado de Estado, en representación del Gobierno, y dar traslado de la solicitud de acumulación a las representaciones procesales del Gobierno de Canarias, del Parlamento de Canarias y del Grupo Parlamentario Popular del Senado, al objeto de que, en el plazo común de

diez días, expusieran lo que estimasen procedente acerca de la misma. Evacuado el trámite de alegaciones conferido, el Pleno del Tribunal, por Auto de 4 de febrero de 1998, acordó acumular los citados recursos.

29. Por providencia de fecha 28 de enero de 2003, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 30 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. En los presentes recursos de inconstitucionalidad y conflictos positivos de competencia acumulados plantean los recurrentes un conjunto de cuestiones en relación con la normativa reguladora del impuesto especial sobre determinados medios de transporte (en adelante, IMT), creado por la Ley 38/1992, de 28 de diciembre, de impuestos especiales, y desarrollado por el Real Decreto 1623/1992, de 29 de diciembre, el Real Decreto 1165/1995, de 7 de julio, y la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 8 de enero de 1997, normas todas ellas objeto de impugnación en este proceso constitucional.

Concretamente, se suscitan cuatro cuestiones de índole material, formal y competencial. En primer lugar, para el Gobierno canario y para los Senadores recurrentes, el impuesto sobre medios de transporte, en su condición de impuesto estatal indirecto, vulneraría el principio de franquicia fiscal sobre el consumo, franquicia que formaría parte integrante del régimen económico y fiscal canario (en lo sucesivo, REF) y que se encontraría garantizada tanto por la disposición adicional tercera de la Constitución como por el art. 45.1 del Estatuto de Autonomía de Canarias, aprobado por la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, hoy art. 46.1 tras la modificación operada por la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre (en adelante, EACan). En segundo lugar, y de considerarse que el impuesto impugnado no contradice el bloque de la constitucionalidad por el motivo anterior, alegan los recurrentes citados anteriormente la vulneración de las reglas del procedimiento legislativo establecido en la disposición adicional tercera de la Constitución en relación con el art. 46 EACan, aunque por razones diferentes. En efecto, mientras que para el Gobierno canario, la aprobación del IMT y la modificación del impuesto general indirecto canario (en adelante, IGIC) por las Cortes Generales lesiona la garantía institucional prevista en la disposición adicional tercera citada, al haberse hecho en contra del informe desfavorable del Parlamento canario, los Senadores advierten anomalías constitucionalmente relevantes en la tramitación del proyecto de ley, al no haber coincidencia entre el texto del proyecto enviado por el Gobierno para informe al Parlamento de Canarias y el texto remitido a las Cortes. En tercer lugar, y de no admitirse los planteamientos anteriores, reivindica el Gobierno canario la titularidad de

la competencia autonómica de desarrollo legislativo y ejecución en materia de procedimiento económico– administrativo y fiscal respecto de los tributos integrantes del REF, al amparo del art. 32.14 EACan. Por último, y dado que el art. 74 de la Ley 38/1992 atribuye la gestión del impuesto sobre medios de transporte al Estado, reclaman el Gobierno canario (de forma subsidiaria a las anteriores pretensiones) y el Parlamento de dicha Comunidad la titularidad de la competencia autonómica de gestión de los tributos cedidos, en virtud de lo dispuesto en los arts. 62.2 EACan y 19.2 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas (en adelante, LOFCA).

Por su parte, el Abogado del Estado se opone a las anteriores consideraciones. En primer lugar, sostiene, no sólo que la franquicia sobre el consumo existente en Canarias nunca tuvo carácter absoluto, sino que, además, el impuesto especial sobre determinados medios de transporte no puede considerarse como un impuesto sobre el consumo minorista y, en consecuencia, no podría vulnerar la citada franquicia. Además, a su juicio, dicho tributo tiene una justificación propia en su aplicación en Canarias, como es la de compensar la derogación del arbitrio sobre el lujo ex art. 54 EACan. En segundo lugar, y en relación con el procedimiento legislativo, entiende que no puede prosperar la pretensión de los Senadores recurrentes relativa a las diferencias entre el texto que fue enviado al Parlamento canario y al Congreso de los Diputados, pues las modificaciones introducidas en el anteproyecto con posterioridad al informe del Parlamento no desvirtuaron el objeto del mismo; y, en su opinión, tampoco puede tener éxito la tacha imputada por el Gobierno canario a la Ley 38/1992, por haber dispuesto la aplicación del impuesto en Canarias en contra del informe desfavorable del Parlamento canario, pues la disposición adicional tercera de la Constitución sólo prevé un informe previo, preceptivo, pero en modo alguno vinculante. En tercer lugar, tampoco comparte la representación del Estado la reivindicación competencial, relativa al desarrollo legislativo y ejecución en esta materia, pues no encuentra precepto alguno en el bloque de la constitucionalidad que justifique la titularidad autonómica de tal competencia, al no existir asiento constitucional ni estatutario alguno, ni vestigio histórico de ninguna clase, amén de ser incompatible con el art. 133.1 CE. Finalmente, tampoco acepta el Abogado del Estado la pretensión subsidiaria de que la cesión del tributo supone automáticamente la cesión de la gestión, pues el IMT ni se encuentra entre los impuestos susceptibles de cesión conforme al art. 11 LOFCA, ni el hecho de la cesión del rendimiento implica la obligación constitucional de ceder la gestión.

2. Antes de comenzar con el análisis de las diferentes impugnaciones es necesario pronunciarse sobre la posible pérdida de objeto de la cuestión planteada por el Gobierno y el Parlamento canarios respecto de la competencia para la gestión de los tributos cedidos, al haberse producido la cesión de dicha gestión por el art. 46 de la

Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía, tras la modificación del art. 11 LOFCA, operada por la Ley Orgánica 7/2001, de 27 de diciembre.

A este respecto hay que recordar que, por lo que "se refiere a los procesos constitucionales con contenido competencial, es doctrina reiterada de este Tribunal la de que para poder apreciar una eventual pérdida de su objeto no basta con la extinción de la norma concretamente impugnada, siendo necesario ponderar hasta qué punto dicha extinción conlleva la desaparición de la controversia competencial traída al proceso (entre las más recientes, SSTC [223/2000](#), de 21 de septiembre, FJ 3; y [275/2000](#), de 16 de noviembre, FJ 2). Dicho de otro modo, la apreciación de la pérdida de objeto del proceso dependerá de la incidencia real que sobre el mismo tenga la derogación, sustitución o modificación de la norma y no puede resolverse apriorísticamente en función de criterios abstractos o genéricos (v. gr., SSTC [233/1999](#), de 12 de diciembre, FJ 3; [148/2000](#), de 1 de junio, FJ 3, y [190/2000](#), de 13 de julio, FJ 2), pues lo relevante no es tanto la expulsión de la concreta norma impugnada del Ordenamiento cuanto determinar, como ya hemos indicado anteriormente, si con esa expulsión ha cesado o no la controversia competencial, toda vez que poner fin a la misma a la luz del orden constitucional de reparto de competencias es el fin último al que sirven tales procesos (por todas, STC [290/2000](#), de 30 de noviembre, FJ 4, y las resoluciones allí mencionadas)" (STC [24/2002](#), de 31 de enero, FJ 4).

Sobre esta base, aunque es cierto que actualmente se ha producido la cesión del tributo a las Comunidades Autónomas (por la citada Ley 21/2001, de 27 de diciembre), tanto en lo relativo al producto recaudado como en lo referente a la gestión del mismo, e incluso en la normación de algunos aspectos (concretamente, la fijación del tipo de gravamen dentro de la escala establecida por la ley), es claro que queda intacto el problema planteado al basar las partes de este proceso constitucional sus pretensiones en fundamentos diferentes. En efecto, los actores entienden que al ser el impuesto especial sobre determinados medios de transporte un tributo cedido por el Estado, conforme al bloque de la constitucionalidad (esto es, art. 10.1 LOFCA en relación con los arts. 19.2 LOFCA y 62.2 EACan), la competencia de gestión corresponde automáticamente a la Comunidad Autónoma. Por el contrario, el Abogado del Estado mantiene que, en el supuesto de que se tratara de un tributo cedido, de acuerdo con la Constitución correspondería al Estado, en todo caso, decidir sobre la delegación o no de las competencias de gestión. En consecuencia, dado que la controversia de fondo permanece, pese a la cesión de la gestión indicada, debemos pronunciarnos sobre la titularidad de la competencia.

3. Una vez constatada la plena subsistencia del objeto del proceso, habrá que entrar en el análisis de la primera de las cuestiones planteadas. Según el Gobierno canario y los Senadores recurrentes, la disposición adicional tercera de la Constitución, al exigir un informe previo para la modificación del REF, está recogiendo una garantía institucional que, como tal, tiene un núcleo indisponible para el legislador que se concreta en la previsión del art. 46.1 EACan, precepto en virtud del cual el régimen económico y fiscal de Canarias se basa en la libertad comercial, la franquicia aduanera y la franquicia sobre el consumo. Es precisamente esta última franquicia la que se considera vulnerada por el impuesto cuestionado, en la medida en que grava el consumo en fase minorista por vez primera en el archipiélago canario, lesionando lo que constituye –a su juicio– uno de los pilares de su acervo histórico. En definitiva, entienden los recurrentes que la disposición adicional tercera del texto constitucional establece una "garantía institucional"; que esta garantía tiene un núcleo indisponible para el legislador estatal; que ese núcleo material indisponible para el legislador estatal se concreta en la previsión estatutaria del art. 46 EACan; y, finalmente, que el impuesto sobre medios de transporte vulnera la franquicia sobre el consumo al constituir un impuesto estatal indirecto que grava el consumo en fase minorista, cuando nunca habían existido impuestos estatales indirectos, salvo excepciones históricas marginales, o autonómicos sobre el consumo.

A estas alegaciones opone el Abogado del Estado como primer argumento que el impuesto especial sobre determinados medios de transporte no es un impuesto sobre el consumo minorista, dado que, frente a lo que sostienen los recurrentes, lo decisivo para determinar el objeto del tributo no es la base imponible, sino el hecho imponible, y el impuesto especial tiene un hecho imponible propio, ligado a "la actividad jurídico-administrativa en que consiste la matriculación". Para el Abogado del Estado, pues, el IMT vendría a ser una suerte de tasa estatal exigida por la prestación de un servicio de carácter administrativo consistente en la primera matriculación de los vehículos nuevos o usados o, lo que es lo mismo, la inscripción en un registro público y obtención de una autorización para la circulación de los vehículos.

Se hace preciso determinar, pues, ante todo, la naturaleza del tributo, dado que, si como afirma el Abogado del Estado, el impuesto especial sobre determinados medios de transporte no fuese un impuesto sobre el consumo en fase minorista, la posible afectación por el mismo de la franquicia sobre el consumo integrante del régimen económico y fiscal de Canarias y supuestamente garantizada por la disposición adicional tercera habría dejado de existir.

Sin embargo, es evidente que el razonamiento del Abogado del Estado no puede ser compartido. En efecto, como dijimos en la STC [296/1994](#), de 10 de noviembre, "el

hecho imponible de la tasa se vincula a una actividad o servicio de la Administración pública, mientras que el hecho imponible del impuesto se relaciona con negocios, actos o hechos que ponen de manifiesto la capacidad económica del sujeto pasivo". De ello deriva "que en las tasas la determinación del sujeto pasivo se realice por referencia a la actividad administrativa y el importe de la cuota se fije, esencialmente, atendiendo al coste de la actividad o servicio prestado por la Administración, con los que tiene una relación, más o menos intensa, de contraprestación, mientras que en los impuestos el sujeto pasivo se determina por la actividad de los contribuyentes y el gravamen se obtiene sobre una base imponible que es expresiva de una capacidad económica, que no opera como elemento configurador en las tasas o, si lo hace, es de manera muy indirecta y remota" (FJ 4).

De acuerdo con la doctrina expuesta resulta claro que el régimen jurídico de la figura impositiva establecida en la Ley 38/1992, de 27 de diciembre, de impuestos especiales, y desarrollada por disposiciones posteriores, se estructura claramente como un impuesto que grava la adquisición de vehículos o, lo que es igual, el consumo de los mismos. Y es que, aun cuando el art. 65 de la Ley citada configure como hecho generador del tributo "la primera matriculación definitiva en España de vehículos automóviles nuevos o usados", de los preceptos que establecen los elementos que determinan la cuantificación del tributo (base imponible y tipo de gravamen, arts. 69 y 70) se deduce fácilmente que lo verdaderamente sometido a tributación es el importe satisfecho por la adquisición del vehículo. En consecuencia, el gravamen del tributo en cuestión se determina en función de la capacidad económica exteriorizada con la adquisición de un medio de transporte, de manera que con ello se hace evidente que su verdadero fin consiste en gravar la capacidad contributiva manifestada por el consumo de una renta. Todo ello nos conduce a la conclusión de que el impuesto creado por la ley citada es una figura fiscal distinta de la categoría de la "tasa", puesto que con él no se pretende la contraprestación proporcional, más o menos aproximada, del coste de un servicio o de la realización de actividades en régimen de Derecho público, a saber, la matriculación, de suerte que constituye un auténtico "impuesto" que grava el consumo de renta producido por una adquisición expresiva de capacidad económica.

4. Rechazada la naturaleza retributiva del impuesto especial sobre determinados medios de transporte que defiende el Abogado del Estado y una vez concluido que se trata de un impuesto que grava el consumo, el siguiente paso es examinar si, como entienden los recurrentes, el impuesto impugnado vulnera el especial régimen fiscal que habría existido en Canarias desde hace siglos y que en la tesis del Gobierno canario goza de una "garantía institucional contenida en la disposición adicional tercera de la Constitución" que viene a desarrollarse por el art. 46 EACan. Es claro, pues, que el

punto de partida de nuestra reflexión ha de ser el estudio del mencionado precepto constitucional.

La disposición adicional tercera de la Constitución establece que "la modificación del régimen económico y fiscal del archipiélago canario requerirá informe previo de la Comunidad Autónoma o, en su caso, del órgano provisional autonómico".

Reiteradamente hemos puesto de relieve la relevancia del curso parlamentario de la elaboración de la Constitución a la hora de interpretarla, pues proporciona un criterio hermenéutico importante aunque no determinante (SSTC [5/1981](#), de 13 de febrero, FJ 9, y [108/1986](#), de 29 de julio, FJ 13). Y en esta línea será de recordar que la redacción que a la disposición adicional tercera de la Constitución había dado el Senado era del siguiente tenor: "la Constitución reconoce y ampara las peculiaridades económicas y fiscales para el archipiélago canario. Su actualización y modificación requerirá informe previo de la Comunidad Autónoma o, en su caso, del ente preautonómico". Pues bien, en el texto definitivo de tal disposición, fruto de la actuación de la Comisión Mixta, desaparecen tres de los mencionados términos –"reconocimiento", "amparo" y "actualización"– para conservar exclusivamente la previsión de la "modificación" del REF. Resulta, así, claro, por un lado, un alejamiento del sentido propio de la disposición adicional primera de la Constitución y, por otro, una directa contemplación, ante todo, de la modificabilidad del REF con la garantía procedimental del informe previo autonómico, informe previo este que deriva de la constitucionalización, con toda la trascendencia que esto implica, de la análoga exigencia de informe establecida por la Ley 30/1972, de 22 de julio, sobre régimen económico–fiscal de Canarias –art. 30.1 d) –, tema este sobre el que después hemos de volver.

En definitiva, la disposición adicional tercera de la Constitución, interpretada a la luz de sus antecedentes parlamentarios, permite llegar a la conclusión de que contiene una norma que, partiendo de la existencia del régimen económico y fiscal de Canarias, incorpora a la evidente viabilidad constitucional de su modificación por el Estado – arts. 133.1 y 149.1, apartados 10, 13 y 14 CE– la exigencia de un previo informe autonómico.

5. Y todavía en el terreno de la disposición adicional tercera de la Constitución, hemos de recordar la importancia de la interpretación sistemática, consecuencia del "principio de unidad de la Constitución" –STC [179/1994](#), de 16 de junio, FJ 5–, pues ésta es un todo en el que cada precepto encuentra su sentido pleno valorándolo en relación con los demás, es decir, de acuerdo con una interpretación sistemática (STC [5/1983](#), de 4 de febrero, FJ 3).

Esta interpretación sistemática conduce directamente al art. 138.1 CE que expresa claramente la finalidad del régimen económico y fiscal de Canarias y su carácter evolutivo:

a) Ante todo, la finalidad del régimen económico y fiscal de Canarias resulta perfectamente determinada en el art. 138.1 CE: "el Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad, consagrado en el art. 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo, entre las diversas partes del territorio español, y atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular". Con ello la Constitución se inserta en una línea tradicional que a lo largo de la historia ha venido justificando la existencia del régimen económico y fiscal de Canarias, precisamente por las características propias del archipiélago canario, es decir, por el "hecho insular".

Sin necesidad de acudir a más remotos antecedentes podemos señalar que la Exposición de Motivos de la ya citada Ley 30/1972, subrayando el sentido eminentemente finalista del REF –"es evidente que todo régimen debe estar en función del fin que se persigue al establecerlo"–, destaca que éste obedece al "carácter insular y las condiciones geológicas y climatológicas de las provincias canarias" que reclaman "un conjunto armónico de medidas que estimulen el desarrollo económico y social de las islas". En la misma línea, la Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del régimen económico–fiscal de Canarias, señala que "el carácter insular, la lejanía, las especiales condiciones geográficas, geológicas y climáticas, así como la escasez de recursos naturales, han aconsejado históricamente la adopción de este régimen específico en el ámbito de la legislación económica y fiscal española", justamente para "promover su desarrollo económico y social", lo que conduce a "una presión fiscal indirecta, diferenciada y menor que en el resto del Estado" (Ley 20/1991) y, hoy también, que en la Unión Europea (Ley 19/1994).

Y, en fin, más recientemente, en el ámbito de la Unión Europea, bastará citar la Decisión del Consejo de 20 de junio de 2002 (DOCE L 179/22, de 9.07.2002), que, "teniendo en cuenta su situación estructural social y económica, agravada por su lejanía, insularidad, reducida superficie, relieve y clima adversos y dependencia económica de un reducido número de productos, así como la persistencia y combinación de estos factores, que perjudican gravemente a su desarrollo", adopta determinadas medidas precisamente para apoyar el "desarrollo socioeconómico de las Islas Canarias".

Resulta, pues, evidente el sentido esencialmente finalista del régimen económico y fiscal de Canarias, en cuanto que se integra por un conjunto de elementos –no

exclusivamente fiscales– de carácter rigurosamente instrumental, en cuanto que son puros medios para conseguir un fin –art. 138.1 CE–, concretamente, la realización efectiva del principio de solidaridad atendiendo precisamente al hecho insular.

b) Y del propio art. 138.1 CE deriva también el carácter evolutivo del régimen económico y fiscal de Canarias:

a) Dicho precepto no se refiere simplemente al hecho insular, sino "a las circunstancias del hecho insular". Y si el hecho insular es perfectamente invariable, las "circunstancias" sociales y económicas que lo rodean, no. De ello deriva el carácter fundamentalmente evolutivo del régimen económico y fiscal de Canarias.

Desde luego, así lo evidencia el desarrollo de la historia. Sin necesidad, nuevamente, de remontarnos a más antiguos precedentes y tomando en consideración la realidad jurídica que el constituyente tenía ante sí, puede apreciarse cómo la ya citada Ley 30/1972, concreta su objetivo indicando que "se trata de adecuar a las necesidades actuales el Régimen Económico Fiscal de Canarias" –Exposición de Motivos. Con más amplitud, la Ley 20/1991, también citada, subraya que "la especialidad y excepcionalidad económico– fiscal de las Islas Canarias ha ido adaptándose a lo largo de estos casi quinientos años a las circunstancias de cada época o momento histórico", pues en definitiva se trataba de "dotar a Canarias de los instrumentos necesarios en cada etapa para promover su desarrollo económico y social" –Exposición de Motivos.

Y en el campo de esas "circunstancias" del hecho insular recogidas en el art. 138.1 CE, había una, expresamente anunciada en la Constitución, destinada a influir decisivamente en el régimen económico y fiscal de Canarias: el art. 93 CE era una clara previsión del ingreso de España en lo que hoy es la Unión Europea, acontecimiento que necesariamente había de tener una importante repercusión en el REF. Ya la primitiva redacción del art. 46.2 EACan había previsto para ese supuesto la "defensa" de la peculiaridad canaria y en la redacción actual incorpora al contenido del régimen económico y fiscal de Canarias "los principios y normas aplicables como consecuencia del reconocimiento de Canarias como región ultraperiférica de la Unión Europea". Y, en este terreno, el carácter esencialmente evolutivo del REF aparece incluso con una proyección de futuro: la ya citada Decisión del Consejo adopta para Canarias medidas fiscales excepcionales de larga duración, para las que se señala un plazo de diez años, y prevé expresamente una evaluación tras un periodo de cinco años, a fin de proceder, en su caso, a su revisión.

Todo ello pone de relieve que el carácter evolutivo del régimen económico y fiscal de Canarias, inevitable dado su condicionamiento por las "circunstancias" del hecho

insular –art. 138.1 CE–, ha venido a confirmarse e incluso a intensificarse con el ingreso de España en la Unión Europea.

b) Por otra parte, y siguiendo en el ámbito del art. 138.1 CE, ha de destacarse que el régimen económico y fiscal de Canarias no vive aisladamente sino que se integra en un sistema general en el que el Estado, por exigencias del principio de solidaridad, ha de velar "por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo, entre las diversas partes del territorio español", equilibrio económico en el que, sin duda, habrá que ponderar, en cada momento, el hecho insular, pero también los datos relativos a las demás "partes del territorio español". Es decir, si hasta ahora habíamos contemplado el régimen económico y fiscal desde el punto de vista de las circunstancias específicas de Canarias, ahora subrayamos que aquél ha de estar también en función de las circunstancias de todo el territorio español: el principio de solidaridad también opera en esta dirección, pues el "equilibrio económico" entre las diversas partes del territorio español exige una contemplación de las circunstancias no sólo de Canarias, sino del resto de España. El REF podrá variar en función de las circunstancias específicas de Canarias y también como consecuencia de las circunstancias del resto del territorio español.

Y ello añade un nuevo elemento causal al carácter evolutivo del régimen económico y fiscal de Canarias, pues "la consecución del interés general de la Nación, confiada a los órganos generales del Estado" (STC [96/2002](#), de 25 de febrero, FJ 11) determina que éste haya de garantizar la realización efectiva del principio de solidaridad.

6. Hasta ahora, en una interpretación sistemática de la disposición adicional tercera de la Constitución, hemos llegado a la conclusión de que el régimen económico y fiscal de Canarias tiene un sentido profundamente finalista y, a la vez y por consecuencia, marcadamente evolutivo.

Sobre esta base y en íntima conexión con aquella disposición, ha de examinarse ya el art. 46.1 EACan que establece que "Canarias goza de un régimen económico–fiscal especial, propio de su acervo histórico y constitucionalmente reconocido, basado en la libertad comercial de importación y exportación, no aplicación de monopolios y en franquicias aduaneras y fiscales sobre el consumo". Ante todo, este precepto cumple la función de configurar el supuesto de hecho de la norma jurídica contenida en la disposición adicional tercera de la Constitución. Ésta exige un determinado requisito, el informe previo autonómico, para producir válidamente el efecto jurídico que es la modificación del régimen económico y fiscal de Canarias, y el contenido de éste, para dar respuesta a la pregunta de cuándo es necesario tal informe, ha de ser definido precisamente en los términos establecidos en el Estatuto.

Ya en otro sentido, el art. 46.1 EACan fija ese contenido –"basado en la libertad comercial de importación y exportación, no aplicación de monopolios y en franquicias aduaneras y fiscales sobre el consumo"– señalando las "características esenciales" del régimen económico y fiscal de Canarias que operan como "directrices" que no son "otra cosa que la enunciación de las bases de aquel régimen económico–fiscal" (STC [35/1984](#), de 13 de marzo, FJ 4).

Y, partiendo de la tradicional existencia del régimen económico y fiscal de Canarias, los recurrentes entienden que su inclusión en la disposición adicional tercera de la Constitución implica el reconocimiento de una garantía institucional, con un determinado contenido protegido, inmutable e indisponible en su núcleo esencial, núcleo que vendría a recoger el art. 46.1 EACan en los términos señalados.

7. A este respecto, es de advertir, ante todo, que, sobre la base de las reflexiones precedentes en torno a la disposición adicional tercera de la Constitución, no resulta fácil extraer de este precepto la garantía de un contenido inalterable del régimen económico y fiscal de Canarias. Por un lado, ya hemos visto que frente a otros supuestos en los que la Constitución (disposición adicional primera) expresamente "ampara y respeta" derechos históricos y se refiere a la "actualización" de los mismos (SSTC [76/1988](#), de 26 de abril, y [159/1993](#), de 6 de mayo), aquélla se limita a requerir un informe previo de la Comunidad Autónoma para la "modificación" del régimen económico y fiscal del archipiélago canario. Y, por otro, tampoco es posible deducir la existencia de un límite material rígido para el legislador estatal de la mera literalidad del apartado 1 del art. 46 EACan: el sentido instrumental del régimen económico y fiscal de Canarias, en cuanto medio para la realización efectiva del principio de solidaridad con "el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo, entre las diversas partes del territorio español", determina que su resultado final haya de estar en función no sólo de las circunstancias del hecho insular, sino también de las del resto de España, lo que implica un carácter profundamente evolutivo.

Ya más concretamente es de señalar que la invocada franquicia fiscal sobre el consumo, en cuanto determinante de la exclusión de la imposición estatal indirecta, no tiene un carácter absoluto –recuérdese cómo en Canarias se aplicaron la contribución de usos y consumos de 1940 y el impuesto sobre el gasto de 1957–, pues las franquicias recogidas en el art. 46.1 EACan operan, tal como ya se ha dicho, con la virtualidad propia de las "directrices" (STC [35/1984](#), de 13 de marzo, FJ 2), es decir, como rasgos básicos del sistema. No podía ser de otra manera, si se tiene en cuenta la tan subrayada configuración equilibradora del régimen económico y fiscal de Canarias. Y así resulta del propio Estatuto de Autonomía que, después de haber establecido en su art. 46.1 las bases del REF –concretamente las "franquicias fiscales sobre el

consumo", en plural, y no una pretendida franquicia fiscal, en singular, es decir, global sobre el consumo–, con la evolución del texto de su disposición adicional segunda viene poner de relieve la viabilidad de la aplicación en Canarias de impuestos estatales sobre consumos específicos en su fase minorista, que es, justamente, el caso del impuesto especial sobre determinados medios de transporte.

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

Y resulta evidente que el impuesto sobre determinados medios de transporte, por sí solo, no ha producido una modificación significativa en el contenido del régimen económico y fiscal de Canarias: dentro de su carácter evolutivo ha podido identificarse en él un cierto elemento diferencial de tributación con respecto al resto del territorio nacional – presión fiscal indirecta menor–, así como la existencia de tributos de ámbito canario atribuidos en su recaudación a la Comunidad Autónoma o a los Cabildos. Y nada de esto viene a quebrar el impuesto impugnado.

En primer lugar sigue existiendo un dato diferenciador fiscal, pues basta el análisis de la normativa aplicable en Canarias para comprobar la existencia de esa diferencia que, incluso, garantiza el propio impuesto impugnado. Así, mientras el IVA tenía unos tipos de gravamen del 3, 6 y 15 por 100 (arts. 90 y 91 Ley 37/1992), el IGIC se aplicaba en unos tipos que oscilaban entre el 1 y el 3, el 3 y el 6, y el 8 y el 14 por 100,

respectivamente (art. 27 Ley 20/1991); y mientras el tributo impugnado se aplica a un tipo general del 13 por 100 (art. 70.1 Ley 38/1992), para Canarias se prevé un tipo del 11 por 100 (art. 70.3 Ley 38/1992). En segundo lugar, siguen existiendo tributos de aplicación exclusiva en el archipiélago canario, como son, por ejemplo, el impuesto general indirecto canario y el arbitrio sobre la producción y la importación (actualmente arbitrio sobre la importación y exportación de mercancías). Y en tercer lugar, para concluir, subsisten asimismo tributos destinados exclusivamente a la financiación del archipiélago canario: es el caso del impuesto general indirecto canario, en el que el importe de la recaudación se distribuye entre la Comunidad Autónoma de Canarias y los Cabildos insulares, siendo la participación del Cabildo distribuida posteriormente entre éste y los Ayuntamientos de su isla (art. 64 Ley 20/1991), también el del arbitrio sobre la producción y la importación (hoy arbitrio sobre la importación y exportación de mercancías), cuyo rendimiento se atribuye por la disposición adicional primera de la Ley 20/1991 a los Cabildos insulares, para su distribución entre las corporaciones locales canarias (hoy, art. 92 de la Ley 20/1991, tras la redacción dada por la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social), y, finalmente, del propio impuesto especial sobre determinados medios de transporte, dado que, de conformidad con el art. 74 de la Ley 38/1992, el rendimiento derivado de este impuesto en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias corresponde a la misma para su distribución conforme a lo establecido en el art. 64 Ley 20/1991.

En definitiva, el núcleo esencial del art. 46 EACan que los recurrentes califican como indisponible para el legislador estatal tiene, en realidad, como antes hemos destacado, una naturaleza evolutiva, esto es, ajustada a las necesidades sociales y económicas de cada momento histórico, como lo pone de manifiesto, de un lado, la progresiva desaparición de las franquicias aduaneras desde la integración de España en la Unión Europea y, de otra parte, la inexistencia de una pretendida franquicia total sobre el consumo, al menos con el sentido y extensión que los recurrentes pretenden. El impuesto sobre medios de transporte, pues, no vulnera el régimen económico y fiscal de Canarias al que alude la disposición adicional tercera de la Constitución por el solo hecho de tratarse de un impuesto indirecto sobre el consumo en fase minorista, dado que, ni la citada disposición constitucional ni el art. 46 EACan impiden el establecimiento en la Comunidad Autónoma de impuestos indirectos como el impugnado.

9. Lo que sí establece el art. 46 EACan citado, como señalamos en la STC 35/1984, de 13 de marzo, es el núcleo básico de materias respecto de las que el Estado se ve en la necesidad de solicitar el informe previo al Parlamento canario a los efectos de su modificación o afectación. Y, en la medida en que la Ley impugnada incide en el ámbito de las franquicias sobre el consumo y el impuesto especial sobre determinados medios

de transporte es un tributo indirecto sobre éste, es evidente que dicha Ley precisaba del informe previo previsto en la disposición adicional tercera de la Constitución, informe este de carácter preceptivo y cuya omisión tendría virtualidad bastante para provocar la inconstitucionalidad de la Ley (STC 35/1984, de 13 de marzo, FJ 6).

El Estado cumplimentó efectivamente el trámite de remisión del proyecto de Ley para informe previsto en la disposición adicional tercera de la Constitución y, en consecuencia, el Parlamento de Canarias, por treinta y seis votos a favor, trece en contra y cinco abstenciones, informó el proyecto de Ley "desfavorablemente en relación con el nuevo Impuesto sobre Determinados Medios de Transporte", formulando al propio tiempo propuestas respecto de la modificación del impuesto general indirecto canario y de una diferente regulación del impuesto sobre determinados medios de transporte. Pese a ello, consideran los recurrentes que no se ha respetado la exigencia formal prevista en aquella disposición adicional, aunque los Senadores y el Gobierno canario alegan motivos diferentes. En primer lugar, postulan los Senadores recurrentes la "inconstitucionalidad de los arts. 65.1.a, 66.2, 70, 74, y la disposición transitoria primera de la Ley 38/1992, de 28 de diciembre, por anomalías constitucionalmente relevantes en el proyecto de Ley remitido a las Cortes Generales en relación con el informe previo del Parlamento canario", dado que los citados artículos "tenían redacciones distintas a lo remitido y, por tanto, informado por el Parlamento canario para su informe preceptivo".

Para el Gobierno canario son inconstitucionales los arts. 65.1.a y d, 65.2, párrafo segundo, 65.4, 66.2, párrafo cuarto, 70.3, 4 y 5, 71, 74, así como la disposición adicional tercera (derogada por el Real Decreto-ley 7/1993, de 21 de mayo), la transitoria séptima, 3, párrafo segundo, y 4, y la derogatoria primera, 2, en su aplicación a las Islas Canarias. La razón de inconstitucionalidad estriba en que el Estado, mediante la Ley 38/1992 aprobó el impuesto especial sobre determinados medios de transporte y modificó los tipos de gravamen del impuesto general indirecto canario, pese a que el informe emitido por el Parlamento canario no fue favorable, al no haber alcanzado la mayoría cualificada de dos tercios exigida por el art. 46.3 EACan, informe este que no es sólo preceptivo, sino también semivinculante, es decir, vinculante cuando el mismo sea desfavorable para la modificación sometida a consulta. Aunque el Gobierno canario reconoce que en la configuración normativo-tributaria del REF debe existir una "intervención activa de la legislación estatal" como "consecuencia del orden competencial fijado en los arts. 149.1.10 y 14, 133.1 y 157.3 CE", entiende que, garantizada por la Constitución la participación de la Comunidad Autónoma en el procedimiento legislativo, negar al informe a que alude la disposición adicional tercera de la Constitución todo efecto vinculante supondría convertir a la participación autonómica en un mero trámite formal de audiencia previa, y esto es algo que resulta

contrario a la "conurrencia de voluntades" –"poder tributario concurrente entre el Estado y la Comunidad Autónoma"– –que reclamaría dicha disposición adicional de modo semejante a como para el régimen de concierto y convenio para el País Vasco y Navarra exigiría la disposición adicional primera de la Constitución. El carácter vinculante del informe que se reclama vendría además avalado por el art. 83.4 de la Ley 30/1992, por la letra del art. 46.3 EACan y porque la mayoría reforzada que exige este último, frente a la mera audiencia que reclama el párrafo cuarto de este mismo precepto, implica un contenido decisorio de efecto vinculante. Precisa, en fin, el recurso del Gobierno canario, que la atribución de carácter vinculante al informe no excepciona el poder tributario originario del Estado, sino que, simplemente, lo somete a "una concurrencia imperfecta de la voluntad autonómica". Por otra parte, entiende que el informe ha de proyectarse no sobre la iniciativa legislativa, sino sobre "un texto ya articulado y ultimado en su tramitación parlamentaria, a excepción del trámite de su aprobación".

En relación con las alegaciones de los Senadores, hay que comenzar recordando que, conforme a reiterada doctrina de este Tribunal, la impugnación de las normas debe ir acompañada de la preceptiva fundamentación y precisión que permitan al Abogado del Estado, al que asiste, como parte recurrida, el derecho de defensa, así como a este Tribunal, que ha de pronunciar la Sentencia, conocer las razones por las que los recurrentes entienden que las disposiciones impugnadas vulneran el orden constitucional (SSTC [118/1996](#), de 27 de junio, FJ 2, [118/1998](#), de 4 de junio, FJ 4, [233/1999](#), de 16 de diciembre, FJ 2, [104/2000](#), de 13 de abril, FJ 5, y [96/2002](#), de 25 de abril, FJ 4). Cuando lo que está en juego es la depuración del ordenamiento jurídico, es carga de los recurrentes no sólo la de abrir la vía para que el Tribunal pueda pronunciarse, sino también la de colaborar con la justicia del Tribunal mediante un pormenorizado análisis de las graves cuestiones que se suscitan. Es justo, pues, hablar de una carga del recurrente y en los casos en que ésta no se atiende, de una falta de diligencia procesalmente exigible, como es la de ofrecer la fundamentación que razonablemente es de esperar (SSTC [11/1981](#), de 8 de abril, FJ 3, [36/1994](#), de 10 de febrero, FJ 1, [43/1996](#), de 14 de marzo, FJ 3, [61/1997](#), de 20 de marzo, FJ 13, [118/1998](#), de 4 de junio, FJ 4, y [233/1999](#), de 16 de diciembre, FJ 2). En particular, es claro que la presunción de constitucionalidad de las normas con rango de ley no puede desvirtuarse sin un mínimo de argumentación y no caben impugnaciones globales y carentes de una razón suficientemente desarrollada (por todas, STC [43/1996](#), de 14 de marzo, FJ 5), como sucede en el presente supuesto, donde los Senadores recurrentes se limitan a imputar un vicio procedimental en la tramitación de la ley, concretamente, la existencia de diferencias en la redacción de algunos artículos en los documentos enviados a sus destinatarios (Parlamento canario y Congreso de los Diputados), sin especificar cuáles han sido tales alteraciones ni valorar el calado o profundidad de las

mismas. En realidad, no sólo se ha incumplido con la carga de argumentar el vicio imputado a la norma legal, sino que, además, ni siquiera existe el defecto denunciado, pues el texto del proyecto de Ley remitido por el Gobierno al Parlamento de Canarias para su informe y el texto cuya tramitación se decide por la Mesa del Congreso con fecha de 29 de octubre de 1992 son idénticos, no existiendo entre ellos diferencia de ningún tipo, ni material ni simplemente formal, de manera que Canarias informó sobre un texto que no es otro que el que tuvo, al mismo tiempo, entrada en el Congreso de los Diputados. Fue en la tramitación parlamentaria del proyecto de ley cuando, tras el Informe de la Ponencia, se introducen alteraciones en los arts. 65.1.a), 66.2, 70, 74 (nuevo) y disposición transitoria segunda, lo que induce a pensar que los Senadores recurrentes han comparado el texto enviado al Parlamento canario para informe con el texto del proyecto de Ley aprobado por la Ponencia (esto es, una vez introducidas las enmiendas del Grupo Parlamentario Socialista núms. 94, 95, 96, 97 y 100) y no, como era preceptivo, con el texto original del proyecto de ley que tuvo entrada en el Congreso de los Diputados. Sólo así se justifican las disparidades de redacción alegadas por los Senadores.

Tampoco pueden acogerse las alegaciones del Gobierno canario. En efecto, en primer lugar, ni la Ley 30/1992 puede ser considerada como instrumento determinante de la interpretación de la norma constitucional ni, de todos modos, frente a lo que mantiene el recurso del Gobierno canario, el art. 83 de dicha Ley otorga carácter vinculante a los informes emitidos por la Administración en el ámbito de sus competencias, sino que, muy al contrario, en su apartado primero, especifica que los informes serán "no vinculantes" salvo disposición expresa "en contrario". En segundo lugar, la naturaleza vinculante del informe cuando sea desfavorable, a diferencia de su carácter preceptivo (STC 35/1984, de 13 de marzo, FJ 6), no resulta ni "de la imagen de la institución que tuvo ante sí el constituyente" (STC 215/2000, de 18 de septiembre, FJ 6), ni de la expresa dicción de los preceptos de la Constitución y del bloque de la constitucionalidad repetidamente invocados. En el primer sentido, y con el carácter de mera aproximación a la cuestión, es de recordar que, como antes hemos indicado, la Ley 30/1972, de 22 de julio, sobre régimen económico-fiscal de Canarias, había previsto para su modificación, el informe sobre los anteproyectos –art. 30.1.d– a emitir por la Junta Económica Interprovincial de Canarias, órgano este de función consultiva y de propuesta –art. 29– informe éste que obviamente no tenía carácter vinculante. Y, desde luego, este carácter no deriva de la disposición adicional tercera de la Constitución, que se limita a exigir el informe previo de la Comunidad Autónoma ni tampoco, frente a lo que señala el Gobierno canario, del art. 46.3 EACan que, lejos de calificar el informe como vinculante, únicamente exige una mayoría de dos tercios para que pueda estimarse que la Comunidad Autónoma canaria comparte la modificación

pretendida, sin que la exigencia de dicha mayoría predetermine la naturaleza del informe.

Ciertamente, junto a dicho informe preceptivo para la modificación del régimen económico y fiscal de Canarias, el art. 46.4 EACan ha previsto que "el Parlamento canario deberá ser oído en los proyectos de legislación financiera y tributaria que afecten al régimen económico-fiscal de Canarias". Pero la coexistencia de estas dos figuras estatutariamente reguladas –el informe del apartado 3 y la audiencia del apartado 4, ambos del art. 46 EACan– no permite entender que el informe cuando es desfavorable resulta vinculante, pues esta conclusión vendría a desconocer "el principio de supremacía de la Constitución sobre el resto del ordenamiento jurídico, del que los Estatutos de Autonomía forman parte como norma institucional básica de la Comunidad Autónoma que el Estado reconoce y ampara como parte integrante de su ordenamiento jurídico (art. 147.1 CE)" (STC [18/1982](#), de 4 de mayo, FJ 1): la competencia sobre el régimen económico y fiscal de Canarias corresponde, en exclusiva, al Estado, en virtud de los títulos competenciales contenidos en los arts. 133.1, 149.1.10, 13 y 14 CE, preceptos que atribuyen al Estado las competencias sobre las materias a las que alude el art. 46.1 EACan (aduanas, comercio exterior y régimen fiscal), y es evidente que si atribuyéramos naturaleza vinculante al informe previsto en la disposición adicional tercera de la Constitución a los efectos de establecer un nuevo impuesto o modificar uno ya existente, se estaría no sólo –como señala el Abogado del Estado– anulando la potestad originaria del Estado para establecer tributos prevista en el citado art. 133.1 CE, sino también concediendo un derecho de veto a la Comunidad Autónoma recurrente o, mejor dicho, a la minoría de su Parlamento, pues bastaría con 21 diputados –de un total de 60– para bloquear cualquier iniciativa del Estado dirigida a modificar el régimen económico y fiscal de Canarias. En definitiva, como señalamos en la STC [191/1994](#), de 23 de junio (en relación con el régimen de los depósitos aduaneros) "un informe preceptivo y vinculante equivaldría a una autorización y significaría privar de su carácter exclusivo a esta competencia estatal" (FJ 4).

La dualidad de figuras jurídicas previstas en el art. 46.3 y 4 EACan, con su diferente régimen jurídico, ha de proyectarse sobre el sistema de mayorías aplicable en el Parlamento canario, de suerte que, en lo que ahora importa, para que el informe del apartado 3 pueda resultar favorable será necesaria la aprobación de las dos terceras partes de sus miembros y, después, ya en el ámbito de las Cortes Generales, serán éstas las que valoren, en su caso, la relevancia política a atribuir a la inexistencia de un informe favorable –el propio Gobierno canario destaca que el informe es "un acto político, derivado básicamente del órgano del que emana, y no puramente técnico".

Y así entendida la naturaleza del informe, resulta claro que su emisión ha de producirse sobre el texto propio de la iniciativa legislativa, es decir, antes de la tramitación en las Cortes Generales, justamente para que en ésta pueda tomarse en consideración el parecer del Parlamento canario, como efectivamente ha ocurrido en este supuesto, pues algún aspecto del contenido de la Ley 38/1992 que no aparecía en el proyecto –así, su disposición adicional tercera– es precisamente fruto de las propuestas del Parlamento canario. Ello implica, ya por otra parte, que en el debate en las Cortes Generales podrán, obviamente, introducirse modificaciones en el contenido de la iniciativa legislativa que, en el supuesto de alterar el proyecto tan radicalmente que no pueda tenerse por informado –lo que no es el caso–, exigirían nuevo informe del Parlamento canario.

10. El Gobierno de Canarias considera inconstitucionales los preceptos que atribuyen la gestión, liquidación, recaudación, inspección y revisión del impuesto especial sobre determinados medios de transporte al Estado. Concretamente, en primer lugar, en el recurso núm. 893/93, entiende inconstitucionales los arts. 65.2, párrafo segundo, 66.2, párrafo cuarto, 71, 74 y disposición derogatoria primera, apartado 2, de la Ley 38/1992, de 28 de diciembre; en segundo lugar, en el conflicto núm. 894/93, estima inconstitucionales los apartados 1, 2, 3, 5 y disposición final segunda del Real Decreto 1623/1992, de 29 de diciembre, por el que se desarrollan determinados preceptos de la Ley 38/1992; en tercer lugar, en el conflicto núm. 3985/95 tacha de inconstitucional el art. 130 del Real Decreto 1165/1995, de 7 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de impuestos especiales; y, finalmente, en el conflicto núm. 2170/97 considera inconstitucionales determinados preceptos de la Orden de 8 de enero de 1997, por la que se aprueba el modelo y soportes para la liquidación del impuesto. En todos los casos utiliza el Gobierno canario el mismo argumento: entiende que el citado impuesto es un tributo integrante del régimen económico y fiscal de Canarias y, como tal, la competencia para el desarrollo legislativo y la ejecución es de titularidad autonómica, conforme al art. 32.14 EACan.

Son varios los preceptos del bloque de la constitucionalidad que, a juicio del Gobierno canario, fundamentan la competencia sobre la citada materia. En primer lugar, la propia disposición adicional tercera de la Constitución que, al recoger la existencia del régimen económico y fiscal de Canarias, estaría reconociendo implícitamente la competencia para la regulación y gestión de los procedimientos tributarios y de los procedimientos económico–administrativos relacionados con todos los tributos integrados en el régimen económico y fiscal de Canarias. En segundo lugar, el art. 32.14 EACan que, al atribuir a la Comunidad Autónoma canaria el desarrollo legislativo y ejecución en materia de "normas de procedimiento... económico–administrativo y fiscal que se derivan de las especialidades del régimen administrativo, económico y

fiscal de Canarias", le estaría encomendando –expresamente y no por delegación ex lege, como ocurre con los tributos cedidos– la competencia normativa para regular los procedimientos de gestión, liquidación, recaudación, inspección y revisión de los tributos integrantes del REF, tanto los de origen estatal como los de origen autonómico. Concretamente, a su juicio, el art. 32.14 EACan debe ser interpretado a la luz de la jurisprudencia constitucional en relación con el art. 149.1.18ª CE, en virtud de la cual, mientras que al Estado le correspondería la legislación general sobre procedimiento administrativo común, a Canarias se le atribuiría, *ratione materiae*, la de su desarrollo y ejecución. Y dado que el impuesto especial sobre determinados medios de transporte es uno de los tributos integrantes del régimen económico y fiscal de Canarias, la competencia para desarrollarlo y gestionarlo corresponde, en consecuencia, a la Comunidad Autónoma. En tercer lugar, la disposición adicional cuarta de la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas que señala que "la actividad financiera y tributaria del archipiélago canario se regulará teniendo en cuenta su peculiar régimen económico-fiscal". Y, en cuarto y último lugar, el art. 74 de la Ley 38/1992, de 28 de diciembre, de impuestos especiales que, al atribuir el rendimiento del impuesto a la Comunidad Autónoma, estaría atribuyéndole la competencia de gestión tributaria sobre la base del principio de los apoderamientos implícitos e integridad competencial.

Pues bien, de ninguna de las normas citadas por la parte actora se deriva que la discutida sea una competencia de la titularidad de la Comunidad Autónoma de Canarias. En primer término, hay que señalar que ni la disposición adicional tercera de la Constitución ni la disposición adicional cuarta LOFCA constituyen normas atributivas de competencias a la Comunidad Autónoma, al limitarse exclusivamente a reconocer la existencia de un régimen especial en el archipiélago canario. Y lo mismo puede decirse en relación con el art. 74 de la Ley 38/1992, que sólo atribuye el rendimiento del tributo como consecuencia –así lo apunta el Abogado del Estado– de la pérdida recaudatoria que supuso la reducción de los tipos del impuesto general indirecto canario, impuesta en cierta medida por normas comunitarias, pues de no haberse ajustado este impuesto a la baja, como consecuencia de la reducción de los tipos del impuesto sobre el valor añadido exigida, esta sí, por la Unión Europea (concretamente, por la Directiva 92/77/CEE, de 19 de octubre, del Consejo, sobre la armonización de los tipos impositivos), se habría llegado a una situación de mayor presión fiscal en Canarias que en el resto del territorio nacional.

Sí es, sin embargo, una norma atributiva de competencias el art. 32.14 EACan, precepto que, integrado en su Título II y relativo a "las competencias de la Comunidad Autónoma de Canarias", establece en su redacción actual que corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias el desarrollo legislativo y la ejecución de las

"normas de procedimiento administrativo, económico-administrativo y fiscal que se derivan de las especialidades del régimen administrativo, económico y fiscal de Canarias". El Gobierno canario en los recursos y conflictos planteados defiende, como se ha dicho, que dado que el impuesto sobre medios de transporte es un tributo integrante del régimen económico y fiscal de Canarias, conforme al art. 32.14 EACan, interpretado a la luz de la doctrina de este Tribunal en relación con el art. 149.1.18 CE, le correspondería *ratione materiae* la competencia para su desarrollo y ejecución.

No obstante, frente a lo que mantiene el Gobierno canario, de dicho artículo no puede colegirse, sin más, la atribución a la Comunidad Autónoma canaria de la competencia de desarrollo normativo y de gestión en el ámbito del impuesto especial impugnado. Ciertamente, este Tribunal ha distinguido entre el "procedimiento administrativo común" y los "procedimientos *ratione materiae*". El primero –hemos dicho– está integrado por los "principios o normas que, por un lado, definen la estructura general del iter procedimental que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la Administración y, por otro, prescriben la forma de elaboración, los requisitos de validez y eficacia, los modos de revisión y los medios de ejecución de los actos administrativos", considerando todos estos aspectos propios de la competencia estatal prevista en el art. 149.1.18 CE. A continuación hemos matizado que "sin perjuicio del obligado respeto a esos principios y reglas del procedimiento administrativo común, que en la actualidad se encuentran en las leyes generales sobre la materia ... coexisten numerosas reglas especiales de procedimientos aplicables a la realización de cada tipo de actividad administrativa *ratione materiae*. La Constitución no reserva en exclusiva al Estado la regulación de estos procedimientos administrativos especiales. Antes bien, hay que entender que ésta es una competencia conexa a las que, respectivamente, el Estado o las Comunidades Autónomas ostentan para la regulación del régimen sustantivo de cada actividad o servicio de la Administración". De este modo, hemos señalado que "cuando la competencia legislativa sobre una materia ha sido atribuida a una Comunidad Autónoma, a ésta cumple también la aprobación de las normas de procedimiento administrativo destinadas a ejecutarla, si bien deberán respetarse en todo caso las reglas del procedimiento establecidas en la legislación del Estado dentro del ámbito de sus competencias" [SSTC [227/1988](#), de 29 de noviembre, FJ 32, y [98/2001](#), de 5 de abril, FJ 8 b)].

Pues bien, conforme a la doctrina que acabamos de sintetizar, la Comunidad Autónoma recurrente no puede reivindicar la competencia para regular los procedimientos administrativo-tributarios relativos a los tributos estatales integrantes del régimen económico y fiscal de Canarias y, en particular, al impuesto especial sobre determinados medios de transporte, al no ostentar título alguno que la habilite para regular su régimen sustantivo. En efecto, no puede olvidarse que el IMT es un impuesto

creado por el Estado, en el ejercicio de la competencia exclusiva prevista en el art. 149.1.14 CE (que reserva al Estado la competencia sobre hacienda general), en relación con el 133.1 CE (en virtud del cual, la potestad originaria para establecer los tributos corresponde exclusivamente al Estado, mediante ley). Y, en esta medida, es al Estado a quien en principio corresponde su desarrollo y ejecución –como dijimos en la STC [179/1985](#), de 19 de diciembre, la competencia de hacienda general del art. 149.1.14 CE "comprende obviamente la regulación de los impuestos estatales, tanto en sus aspectos principales o fundamentales como en los accesorios o accidentales" (FJ 3)–, salvo que decida delegarla al amparo del art. 156.2 CE, o ex art. 157.1.a ceda la gestión del tributo (como ha sucedido actualmente por la Ley 21/2001, de 27 de diciembre), o, en fin, la Comunidad Autónoma ostente otro título competencial que la habilite para ello.

De acuerdo con la Comunidad este otro título competencial vendría otorgado por el art. 32.14 EACan. Sin embargo, este precepto estatutario no permite, sin más, a la Comunidad Autónoma canaria regular los procedimientos administrativos de gestión por el mero hecho de que un determinado tributo del Estado afecte a su régimen especial. En efecto, basta la mera lectura del precepto estatutario para comprobar cómo éste únicamente autoriza a la Comunidad Autónoma a dictar las normas de los procedimientos administrativos, económico-administrativo y fiscal que vengan reclamadas por las "especialidades" que deriven del régimen económico y fiscal canario. Y, como pone de manifiesto la expresión "especialidades", es precisa la existencia de determinadas peculiaridades que, puestas en conexión directa con aquel régimen, requieran necesariamente una normación de desarrollo específica. Sin embargo, las especialidades que para Canarias establece la Ley 38/1992 (un elemento diferencial en el tipo de gravamen y la atribución del rendimiento a la Comunidad Autónoma) no reclaman para la efectividad del impuesto sobre medios de transporte en el archipiélago canario singularidad procedimental alguna. Es más, como resulta preceptivo en estos casos (STC [127/1999](#), de 1 de julio, FJ 5, en relación con el art. 149.1.6 CE), tampoco ofrece el Gobierno canario justificación alguna sobre la necesidad de un desarrollo normativo específico para el archipiélago del tributo estatal, ni se puede deducir de sus alegaciones "especialidad" alguna que autorice el ejercicio del título competencial previsto en el art. 32.14 EACan.

En definitiva, habida cuenta del orden constitucional de distribución de competencias en la materia, no puede prosperar la reivindicación autonómica.

11. Reclama el Gobierno canario de forma subsidiaria la competencia para la gestión del tributo cuestionado acudiendo para ello a su condición de tributo cedido, conforme al art. 10.1 LOFCA, precepto en virtud del cual "son tributos cedidos los establecidos y

regulados por el Estado, cuyo producto corresponda a la Comunidad Autónoma". A este respecto, argumenta el Gobierno canario, que si el impuesto especial sobre determinados medios de transporte no fuese considerado por este Tribunal un tributo integrante del régimen económico y fiscal de Canarias habría que entender necesariamente que se trata de un impuesto cedido a la Comunidad Autónoma en virtud de la previsión recogida en el art. 74 Ley 38/1992 y, en consecuencia, que la competencia para su gestión ex art. 19.2 LOFCA y 62.2 EACan es igualmente autonómica. En este aspecto coincide también el Parlamento canario para quien, al amparo de los arts. 10.1 y 19.2 LOFCA, y 62.2 EACan, puestos todos ellos en conexión con el art. 74 de la Ley 38/1992, de 28 de diciembre, la competencia de gestión sería autonómica y no estatal.

Pues bien, a este respecto hay que señalar, en primer lugar, que el impuesto sobre determinados medios de transporte, en el momento en que se planteó la presente controversia, no tenía la condición de cedido, pues, conforme al art. 10.2 LOFCA, la cesión se entiende efectuada "cuando haya tenido lugar en virtud de precepto expreso del Estatuto correspondiente, sin perjuicio de que el alcance y condiciones de la misma se establezca en una Ley específica"; y, conforme al art. 19.2 LOFCA, "en caso de tributos cedidos, cada Comunidad Autónoma podrá asumir por delegación del Estado la gestión, liquidación, recaudación, inspección y revisión, en su caso, de los mismos, sin perjuicio de la colaboración que pueda establecerse entre ambas Administraciones, todo ello de acuerdo con lo especificado en la Ley que fije el alcance y condiciones de la cesión" –redacción actual derivada de la Ley Orgánica 3/1996, de 27 de diciembre, que es la aquí aplicable (SSTC [48/1988](#), de 22 de marzo, FJ 3, y [90/2000](#), de 30 de mayo, FJ 2).

No basta, pues, como apunta el Abogado del Estado, con la atribución del rendimiento de un tributo a una Comunidad Autónoma para dotar a éste de la naturaleza de "cedido", pues para ello es exigible la concurrencia, además, de un doble requisito: la previsión estatutaria expresa en tal sentido y la existencia de una ley específica que establezca la cesión. Pues bien, ni la disposición adicional segunda del Estatuto de Autonomía de Canarias podría considerarse previsión suficiente, ni la Ley 30/1983, de 28 de diciembre, reguladora de la cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas, en su art. 1 (o la Ley 40/1983, de 28 de diciembre, reguladora de la cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Canarias), ni la posterior Ley 14/1996, de 30 de diciembre, de cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y medidas fiscales complementarias, en su art. 2 (o la Ley 28/1997, de 4 de agosto, de modificación del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Canarias y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión), establecían la cesión del citado impuesto.

Sí es cierto, sin embargo, que tras la aprobación del último sistema de financiación autonómica, el tributo en cuestión ha pasado a tener la consideración de "cedido", tanto en lo relativo al producto recaudado como en lo referente a su gestión. En efecto, conforme al art. 11 LOFCA –en la redacción dada por la Ley Orgánica 7/2001, de 27 de diciembre– alcanza la consideración de tributo cedible, entre otros, el impuesto especial sobre determinados medios de transporte (letra h). Esa condición de cedible del impuesto sobre medios de transporte en la LOFCA se trasmuta en la de tributo cedido en la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía [art. 17 n)], alcanzando la cesión al producto recaudado en el territorio de la Comunidad Autónoma (art. 35), la fijación del tipo de gravamen dentro de la banda establecida por la propia ley [art. 43.1 b)], y la gestión, liquidación, recaudación e inspección, así como la revisión de los actos dictados en vía de gestión [art. 46.1 e)].

En este sentido, la cesión del tributo no implica, en modo alguno, ni la transmisión de la titularidad sobre el mismo o sobre el ejercicio de las competencias que le son inherentes, ni, tampoco –como dijimos en la STC [192/2000](#), de 13 de julio, FJ 8–, el carácter irrevocable de la cesión. En efecto, como hemos declarado en la STC [192/2000](#), de 13 de julio, FJ 6: "el art. 157.3 remite a una Ley orgánica la 'regulación de las competencias financieras enumeradas en el precedente apartado 1'. Este último precepto debe ponerse en relación con el art. 133.1 del propio texto constitucional, según el cual 'la potestad originaria para establecer tributos corresponde exclusivamente al Estado', así como con el art. 149.1.14, que reserva al Estado en exclusiva la competencia sobre hacienda general. En principio, por tanto, debe afirmarse que aquella potestad originaria del Estado no puede quedar enervada por disposición alguna de inferior rango, referida a la materia tributaria, y, en coherencia con ello, la regulación esencial de la cesión de tributos a las Comunidades Autónomas corresponde también al Estado, mediante Ley Orgánica. En definitiva, la indudable conexión existente entre los arts. 133.1, 149.1.14 y 157.3, todos ellos de la Constitución, determina que el Estado sea competente para regular no sólo sus propios tributos, sino también el marco general de todo el sistema tributario y la delimitación de las competencias financieras de las Comunidades Autónomas respecto de las del propio Estado".

En consecuencia, las propias leyes reguladoras de la cesión así lo disponen con claridad, pues basta con acudir al art. 11 de la Ley de cesión de tributos de 1983 para comprobar cómo, bajo la rúbrica de "titularidad de las competencias", se establece en su apartado 1 que la "titularidad de las competencias de gestión, liquidación, recaudación, inspección y revisión de los tributos cuyo rendimiento se cede a las

Comunidades Autónomas, corresponde al Estado". En sentido similar se manifiestan posteriormente los arts. 12 de la Ley de cesión de tributos de 1996 y 37 de la Ley de 2001, en virtud de los cuales, la "titularidad de las competencias normativas, de gestión, liquidación, recaudación e inspección de los tributos cuyo rendimiento se cede a las Comunidades Autónomas, así como la revisión de los actos dictados en vía de gestión de dichos tributos, corresponde al Estado". En consecuencia, el Estado es el único titular del tributo cedido y, por tanto, de las competencias de normación y gestión del mismo, salvo que, bien conforme al art. 156.2 CE, bien al amparo del art. 157.1.a CE, delegue o ceda su gestión lo que, sin embargo, no alteraría la titularidad sobre el mismo.

12. Por todo lo que antecede, procede desestimar los presentes recursos y conflictos de competencia y declarar que la competencia controvertida es de titularidad estatal.

Fallo

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

Ha decidido

1º Desestimar los recursos de inconstitucionalidad núms. 893/93, 921/93 y 943/93, promovidos, respectivamente, por el Gobierno de Canarias, el Parlamento de Canarias y don Alberto Ruiz-Gallardón Jiménez, comisionado por 53 Senadores, contra los arts. 65.1, apartados a) y d), 65.2, párrafos segundo y cuarto, 65.4, 66.2, párrafo cuarto, 70, apartados 3, 4 y 5, 71, 74, disposición adicional tercera, disposición transitoria séptima, apartados 3 (párrafo segundo) y 4, y disposición derogatoria primera, apartado 2; contra el art. 74; y contra los arts. 65 a 74 y disposiciones transitorias primera y séptima de la Ley 38/1992, de 28 de diciembre, de impuestos especiales, respectivamente.

2º Desestimar los conflictos positivos de competencia núms. 894/93, 3985/95 y 2170/97, promovidos todos ellos por el Gobierno de Canarias en relación con el Real Decreto 1623/1992, de 29 de diciembre, por el que se desarrollan determinados preceptos de la Ley 38/1992, de 28 de diciembre, de impuestos especiales; el art. 130 del Real Decreto 1165/1995, de 7 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de los impuestos especiales; y la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 8 de enero de 1997, por la que se aprueba el modelo 565 de declaración-liquidación del impuesto especial sobre determinados medios de transporte y los diseños físicos y lógicos para la presentación del modelo 568 mediante soporte directamente legible por ordenador,

en cuanto a su aplicación en el territorio de la Comunidad Autónoma de Canarias, declarando que la titularidad de la competencia controvertida corresponde al Estado.

Publíquese esta Sentencia en el "Boletín Oficial del Estado".

Dada en Madrid, a treinta de enero de dos mil tres.

Votos particulares

1. Voto particular concurrente que formulan los Magistrados don Pablo García Manzano, don Pablo Cachón Villar, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Guillermo Jiménez Sánchez, don Roberto García-Calvo y Montiel y don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez respecto de un extremo particular de la fundamentación jurídica de la Sentencia dictada en los recursos de inconstitucionalidad núms. 893/93, 921/93 y 943/93, así como en los conflictos positivos de competencia núms. 894/93, 3985/95 y 2170/97, acumulados a los anteriores

1. Sentido del voto que se formula.

Haciendo uso de la facultad atribuida a los Magistrados del Tribunal Constitucional por el apartado 2 del art. 90 LOTC reflejamos en este Voto particular concurrente una salvedad, expresamente defendida en la deliberación del Pleno, respecto de la fundamentación jurídica sobre la que se basa el fallo de la Sentencia dictada en los recursos de inconstitucionalidad y en los conflictos positivos de competencia de los que se hace mérito en el encabezamiento.

Esta salvedad, que no implica un disentimiento respecto del fallo ni de las líneas esenciales de la fundamentación jurídica de dicha Sentencia, que compartimos, se formula desde luego con el mayor respeto a las opiniones manifestadas por otros componentes del Pleno durante el curso de las deliberaciones que han conducido a la votación de la resolución a la que nos venimos refiriendo y a la redacción del particular extremo de los fundamentos jurídicos que lo sustentan sobre el que se formula nuestro Voto particular concurrente.

2. En el último párrafo del fundamento jurídico 9 de la Sentencia se introduce una digresión argumental, no exigida para la fundamentación del fallo pronunciado, que no tiene otro valor ni alcance que el atribuible a un puro o simple obiter dictum.

Según nuestro parecer la fundamentación del fallo de la Sentencia no requeriría, en el aspecto concreto contemplado en el párrafo final del fundamento jurídico 9, más que contemplar el tema de la necesidad de que el constitucionalmente preceptivo informe

de la Comunidad Autónoma canaria sobre una disposición que afecte al régimen económico y fiscal del archipiélago haya de producirse "sobre el texto propio de la iniciativa legislativa, es decir, antes de la tramitación en las Cortes Generales, justamente para que en éstas pueda tomarse en consideración el parecer del Parlamento canario".

La adición, en las líneas con las que se cierra el citado fundamento jurídico, de una reflexión final sobre las circunstancias en las que podría considerarse exigible un informe ulterior al inicialmente evacuado por la Comunidad Autónoma no afronta ni resuelve ninguna cuestión suscitada por las partes en el proceso constitucional, ni conduce a precisar o matizar ningún extremo del fallo de la Sentencia, por lo que, en nuestra opinión, no debería haber sido incluida en el texto votado por el Pleno y, en todo caso, al resultar manifiestamente apartada de la ratio decidendi de la resolución aprobada, no puede ser valorada más que como la expresión de un "puro dictum, 'observación al pasar', no trascendente ni como argumento complementario"; es decir, en modo alguno alcanza el valor de un "dictum argumentativo", relacionado "con las razones decisivas del fallo" (STC 6/1991, de 15 de enero, FJ 4).

Firmamos este Voto particular concurrente, reiterando la consideración y respeto que nos merece el criterio de la mayoría que ha votado la Sentencia, con cuya parte dispositiva y fundamentación jurídica coincidimos (excepto por la inclusión en ella de la digresión frente a la que manifestamos nuestro apartamiento), en Madrid, a treinta de enero de dos mil tres.