

En la primera parte de este *Informe* nos ocuparemos de reseñar lo que ha sido la actividad normativa de la Comunidad canaria en 1990, haciendo una sumaria referencia a la totalidad de las Leyes y a los Reglamentos más importantes, convenientemente clasificados, unas y otros, en razón de la materia sobre la que versan. Además de facilitar la ordenación de material normativo producido, ello puede ayudar a la valoración del uso que la Comunidad viene haciendo de sus títulos competenciales, cosa que, andando el tiempo, pudiera permitir la formación de un juicio fundado sobre la idoneidad del ámbito de competencias disponibles por la Comunidad para satisfacción de los intereses a su cargo.

En la segunda, procuraremos ofrecer una visión muy resumida, como corresponde a la índole del *Informe*, de los principales temas que en el periodo considerado han suscitado la atención preferente de las instituciones autonómicas y de la opinión pública de la Comunidad. No es, evidentemente, una crónica de la vida política de ésta. Pero sí una muestra de las cuestiones de mayor significación y relieve en el desenvolvimiento, y también en la estructuración, del dispositivo institucional autonómico.

1. Actividad normativa

La actividad normativa de la Comunidad Autónoma de Canarias durante 1990 se ha concretado en la aprobación de dieciséis Leyes y buen número de reglamentos sobre las materias que pasamos a exponer.

A) LAS LEYES AUTONÓMICAS

Las dieciséis Leyes mencionadas representan la parte principal de la actividad legislativa del Parlamento autónomo. Pero a ellas hay que añadir las iniciativas que han quedado en tramitación al finalizar el año y aquellas otras que por una u otra razón fueron desechadas.

Con base en la habilitación competencial que se indica en las respectivas fichas, las Leyes aprobadas en el periodo reseñado se refieren a las siguientes materias:

— Organización institucional de la Comunidad Autónoma y de las Administraciones públicas de su ámbito. Destaca dentro de este grupo la Ley 14/90, de 26 de julio, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, que sustituye a la Ley 8/86, de 18 de noviembre, de igual denominación. Es especialmente significativa esta Ley tanto por su objeto, como por ser exponente del apreciable nivel de consenso alcanzado en la ordenación de las funciones o cometidos de los Cabildos insulares en

relación con la Comunidad Autónoma, de acuerdo con las previsiones del Estatuto. No es exactamente una «Ley de Cabildos» —denominación habitual de la misma—, puesto que, además de contener un Título preliminar relativo a las distintas Administraciones públicas radicadas en el ámbito de la Comunidad, contiene una ordenación —profusa y materialmente reglamentaria— relativa a los Municipios. Sin embargo, su objetivo político primordial es la referida ordenación relativa a las Corporaciones insulares. Como ya se apuntaba en la información correspondiente a 1989, se ha confirmado en la tramitación final de esta Ley la tendencia a la moderación del rígido «insularismo» con el que la misma fue incluida entre los objetivos programáticos de los Gobiernos de la Segunda Legislatura. Desde una perspectiva técnica-jurídica, la nueva Ley evidencia una mejor percepción de la naturaleza de los Cabildos insulares y de los modos de articulación de su cooperación a los fines de la Comunidad Autónoma.

La relevancia de las otras dos Leyes incluidas en este apartado es bien modesta. El Consejo Económico y Social, creado por la Ley 8/90, de 14 de mayo, es un Organismo consultivo, dependiente del Gobierno autónomo, creado con el objetivo de «hacer efectiva la participación de los agentes sociales y económicos en la política económica, social y laboral de Canarias»; una participación bastante limitada, dada la naturaleza del órgano y el carácter de sus funciones. La Ley 6/90, de 19 de abril, crea un Organismo de Juegos y Apuestas, igualmente dependiente del Gobierno autónomo, que atiende a la organización, gestión y explotación de los juegos y apuestas que establezca dicho Gobierno, reservándose su gestión directa.

— Hacienda. Además de la Ley 16/90, de 26/12, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad para 1991, la actividad legislativa relacionada o relativa a la Hacienda autonómica se ha concretado en las Leyes 5/90, de 22 de febrero, de Tasas y Precios públicos, y 9/90, de 23 de mayo, por la que se aprueba un crédito extraordinario para hacer efectiva una paga excepcional única al personal al servicio de la Comunidad.

Dentro de la actividad del Parlamento relacionada con esta materia ocupa un lugar destacado en el año reseñado los trabajos del mismo relacionados en el Informe preceptivamente recabado por las Cortes Generales sobre el Proyecto de Ley de modificación de los aspectos fiscales del REF, aprobado por el Gobierno del Estado tras un periodo de intensas negociaciones con el Gobierno autónomo. De ello se da cuenta en la segunda parte de este Informe.

— Urbanismo y protección del medio ambiente. Las Leyes 7/90, de 14 de mayo, de disciplina urbanística y territorial, y 11/90, de 13 de julio, de prevención del impacto ecológico, concretan la actividad legislativa en estas materias. La primera de ellas pretende complementar la normativa estatal con especial atención al cumplimiento de las obligaciones legales de los urbanizadores, la adopción de medidas preventivas de los problemas urbanísticos, la regulación de los instrumentos de planeamiento y ciertos medios protectores del entorno natural y el medio ambiente. La segunda incorpora medidas preventivas que tiendan a evitar el daño o deterioro ecológico en consonancia con las actuaciones normativas de proveniencia tanto estatal como eurocomunitaria que al respecto se vienen produciendo.

La última de estas Leyes ha sido impugnada ante el Tribunal Constitucional por el Gobierno del Estado, por entender no conformes a la Constitución los Anexos I (apartados 16 y 29) y III (apartados 3 y 7) de la misma. El Tribunal ha levantado parcialmente esta suspensión.

— Recursos naturales. La intervención legislativa de la Comunidad Autónoma en la ordenación del régimen jurídico de las aguas terrestres, subterráneas o superficiales, ha sido uno de los temas más controvertidos de la vida político-autonómica de Canarias. De ello se dio cuenta en el *Informe* correspondiente a 1989 (pág. 105). Añadamos a lo entonces indicado que los pronunciamientos del Tribunal Constitucional sobre los extremos más controvertidos de dicha ordenación (cfr. SSTC 17/90, de 7 de febrero y 46/90, de 15 de marzo), allanaron considerablemente el camino a la aproximación de posiciones de la que ha resultado la nueva Ley 12/90, de 26 de julio, de aguas, que según su propia confesión aspira a cerrar «un periodo polémico y difícil en materia hidrológica» superando diferencias que «deben dejarse a un lado ante la tarea común de ordenar y aprovechar racionalmente un recurso vital para todos».

— Cajas de Ahorro. Con la Ley 13/90, de 26 de julio, de Cajas de Ahorro, se pretende fomentar la profesionalidad de los órganos rectores de dichas Cajas; aumentar su vinculación con las instituciones de su zona de influencia, y garantizar la libertad e independencia en su funcionamiento. A tales efectos se establece un régimen de autorización del Gobierno autónomo para los casos de inversión de notable volumen y riesgo; se reforma la representatividad y el régimen electoral de sus Asambleas Generales, se exigen mayorías cualificadas para la toma de decisiones de especial trascendencia, incorporándose, además, un título relativo al régimen sancionador.

Subyace a esta ordenación un particular contencioso «político» que ha enfrentado al actual Presidente del Gobierno autónomo y a los máximos dirigentes de una de las Cajas de Ahorro canarias. La Ley fue impugnada por el Gobierno del Estado ante el Tribunal Constitucional. Recientemente, el Alto Tribunal ha levantado parcialmente la suspensión de los preceptos impugnados.

— Educación universitaria. Según se estableció por Ley de 1984, el Gobierno de Canarias debe revisar cada año el Plan universitario conforme al cual se asignan los recursos que la Comunidad Autónoma dedica al apoyo y mejora de la educación universitaria. Por excepción, la Ley 15/90, de 27 de julio, corrige dicho Plan en relación con los ejercicios de 1989 (que no fue revisado como consecuencia de la compleja y tensa «cuestión universitaria», que vive entonces su momento más álgido) y de 1990. El Plan revisado corresponde al cuatrienio 1991-1994, supone una inversión de 37.900 millones de pesetas y se orienta a apoyar la investigación científica, completar la dotación de edificios universitarios y mejorar la asistencia al alumnado.

— Colegios profesionales. Partiendo de la preocupación por lograr que la práctica de cada profesión colegiada «responda a los parámetros deontológicos y de calidad exigidos por la sociedad a la que sirve», la Ley 10/90, de 23 de mayo, de Colegios Profesionales, regula las especificidades y singularidades que deben conformar la organización y funcionamiento de los

mismos, con sujeción, en todo caso, —puesto que se trata de una Ley de desarrollo— a la normativa estatal básica.

— Radio y Televisión. Por sentencia 154/89, de 5 de octubre, el Tribunal Constitucional resolvió el recurso de inconstitucionalidad 222/85, promovido por el Gobierno del Estado contra los artículos 6.3 y 47 de la Ley 8/1984, de Radiodifusión y Televisión de la Comunidad Autónoma de Canarias. Con el fin de adecuar esta Ley al mencionado fallo el Parlamento de Canarias aprobó la Ley 4/90, de 22 de febrero, de modificación de la misma.

— Cultura. Se integran en esta rúbrica las tres primeras Leyes aprobadas en 1990. La primera de ellas, la Ley 1/90, de 29 de enero, de Fundaciones, regula las que, al amparo del correspondiente derecho constitucional (art. 34, CE), desarrollen esencialmente sus funciones en Canarias. La Ley 2/90, de 29 de enero, modifica la Ley 2/84, de 11 de abril por la que se instituyen los «Premios Canarios» con el fin de hacer extensivo su ámbito al deporte y a las conductas humanitarias, altruistas y solidarias. En fin, la Ley 3/90, de 22 de febrero, de Patrimonio documental y Archivos de Canarias, ordena lo concerniente a la custodia, conservación, inventario, protección y difusión de dicho Patrimonio.

A las iniciativas llevadas a término hay que añadir, como parte del trabajo legislativo de la Cámara, los siguientes:

— Proyectos de Ley. Al finalizar 1990 quedaban en tramitación los Proyectos de Ley de Protección de Espacios Naturales, Estadística de la Comunidad Autónoma, Protección de los animales, coordinación de la Policía Local, carreteras, y símbolos de la naturaleza; habiéndose retirado los concernientes a disciplina industrial y minera, carreteras (otro proyecto distinto del anterior), de auxilio a obras hidráulicas y de regadío (compensada en este caso su retirada con la inclusión de sus objetivos en las fórmulas de fomento que incorpora la Ley de Aguas), así como dos Proyectos de crédito extraordinario, y de suplemento de crédito.

— Propositiones de Ley. Quedaron en tramitación las siguientes: a) de iniciativa parlamentaria: Propositiones de ley de modificación de número de Diputados regionales y de las circunscripciones electorales, y de modificación de la legislación electoral canaria en el que se pretende declarar inelegibles a la Cámara autonómica a los alcaldes y miembros de las Corporaciones e incompatibles locales con la de Diputado autonómico; b) de iniciativa legislativa popular: Propositiones de Ley de retribuciones del funcionariado docente no universitario, de protección de los animales, y de declaración de paisaje natural protegido de la zona de «El Rincón» en el municipio de La Orotava.

Casi todas estas iniciativas decaerán al cesar próximamente las actividades de la Cámara por finalización de su mandato. Se prevé sin embargo que se convierta en Ley mediante su tramitación como proyecto del Gobierno, previo acuerdo con los sindicatos del sector, la iniciativa correspondiente a la equiparación retributiva del Profesorado no universitario con los restantes funcionarios de la Comunidad Autónoma.

B) ACTIVIDAD REGLAMENTARIA

La siguiente clasificación, ordenada en función de los correspondientes ámbitos competenciales, refleja la actividad reglamentaria del Gobierno autónomo a lo largo de 1990.

— Instituciones de autogobierno. a) Régimen jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma y de sus funcionarios: Excepciones al régimen de incompatibilidades de los funcionarios públicos (D. 150). Incrementos retributivos (DD. 8, 40 y 139). Indemnizaciones por razón de servicio (D. 124). Asignación de destino a funcionarios de la Comunidad Autónoma (D. 143). Reglamentación del uso del escudo de la Comunidad (D. 157). Reglamentación del Servicio jurídico del Gobierno autónomo (D. 145). b) Transferencias a los Cabildos insulares: Actualización de las valoraciones de los servicios inherentes a los traspasos de competencias a los Cabildos (DD. 159 a 166 y 243 a 249). Creación de la Comisión de transferencias a los Cabildos (D. 187). Tasas afectadas a los servicios traspasados a los Cabildos (D. 91).

— Régimen local. Esendos, heráldica, blasones y banderas de las Islas y de los Municipios (D. 123).

— Hacienda autonómica. a) Tributos: Modificación del impuesto sobre los combustibles derivados del petróleo (DD. 158 y 208). Fijación de los precios públicos de los servicios y actividades del Instituto Canario de Administración Pública (D. 155). Tasas afectadas a los servicios traspasados a los Cabildos Insulares (D. 91). b) Subvenciones y ayudas: Régimen de concesión (D. 56). Ayudas a la pequeña y mediana empresa (D. 69). Ayudas a las empresas pesqueras y de acuicultura (D. 207). Ayudas complementarias al desarrollo integral, ahorro de agua y agricultores jóvenes (D. 220). c) Operaciones de inversión de excedentes de tesorería. Autorización del Consejero de Hacienda para su realización (D. 73).

— Enseñanza. a) Enseñanza universitaria: Creación de Centros y autorización de enseñanzas (DD. 151, 256 y 269). Ayudas a estudiantes universitarios por desplazamientos y estancias (D. de 17-7-90). b) Enseñanza profesional: Cursos de formación de técnico-profesional, ocupacional (D. 6).

— Aguas terrestres, subterráneas y superficiales. Normas sobre: a) régimen de explotación y aprovechamiento del dominio público hidráulico (D. 152); b) inscripción en el Registro de aguas (D. 177); c) aforos y controles técnicos de los aprovechamientos (D. 186); d) ayudas para mejoras de regadíos (D. 25).

— Transportes. Coordinación de las competencias autonómicas con las municipales en materia de transportes públicos de viajeros (D. 27). Subvenciones al transporte: a) regular urbano de viajeros (D. 84); b) marítimo interinsular de viajeros residentes en Canarias (D. 137); c) interinsular de mercancías (D. 115).

— Turismo. Registro regional de empresas turísticas (D. 234). Seguridad y protección contra incendios de apartamentos turísticos (D. 131).

— Política de empleo. Programa canario de empleo (D. 67).

— Cultura. Reglamento del Protectorado previsto en la ley canaria de fundaciones (D. 188). Reglamento de los Premios Canarias (D. 42). Ayudas sobre investigación y documentación de determinados aspectos de la Comunidad Autónoma (D. 82).

— Sanidad e higiene. Comisión de acreditación, evaluación y control de los centros o servicios sanitarios que realicen tratamiento con opiáceos (D. 68). Autorización de servicios y establecimientos sanitarios (D. 86). Regulación de las condiciones higiénico-sanitarias de las guarderías infantiles (D. 101).

— Cajas de Ahorro. Normas reguladoras de la elección de los órganos de gobierno de las Cajas con domicilio central en Canarias (D. 218).

— Juegos y apuestas. Reglamento de rifas, tómbolas y combinaciones aleatorias (D. 87). Reglamento del Servicio de Inspección del juego (D. 88). Reglamento de máquinas recreativas y de azar (D. 89). Regulación del Organismo canario de Juegos y Apuestas (D. 92). Regulación de la distribución de billetes, estructuras de los premios, comisiones y liquidación al tesoro de la CAC (D. 181). Reglamento general de los juegos de lotería de Canarias (D. 182).

2. Temas principales de la política autonómica en 1990

A finales de 1989, el Parlamento de Canarias adoptó un trascendental acuerdo tendente a la revisión del *status* europeo de Canarias, pronunciándose por una mayor integración en el ámbito de la CEE. Como consecuencia de ello, el Gobierno del Estado inició las actuaciones procedentes a tal fin, acciones que comportaban la puesta en marcha de los mecanismos previstos en el artículo 25.4 del Acta de Adhesión con objeto de proceder a su revisión y reforzar su integración.

Por otra parte, la incorporación a la CEE, pese a las singularidades contenidas en el Protocolo II de aquella en favor de Canarias, implicaba determinadas consecuencias negativas para la hacienda de las Corporaciones locales, lo que hacía necesaria la transformación del Régimen Económico-Fiscal de Canarias (REF) tal como había quedado configurado por la Ley de 1972 y protegido posteriormente en sus eventuales modificaciones por la Constitución y el Estatuto. El retraso en su adaptación tras la integración en la CEE suponía un quebranto para dichas haciendas por las necesarias y sucesivas reducciones del arbitrio a la entrada de mercancías procedentes de su área. Esta fue la causa de la célebre «rebelión fiscal» de principios de 1989 a la que puso término el acuerdo con el Gobierno central, fruto del cual fue la asunción transitoria de sus costes por los Presupuestos Generales del Estado y la negociación de una Ley de modificación de los aspectos fiscales del REF cuyo Proyecto, preceptivamente dictaminado por el Parlamento autónomo en diciembre de 1990, polarizó buena parte de la discusión política a lo largo del periodo reseñado.

Además de estos dos grandes temas —definitivamente zanjados con el alto nivel de consenso parlamentario alcanzado—, pueden darse también por definitivamente resueltos en 1990, otras tres polémicas cuestiones

—Universidades, Aguas, Cabildos— cerrándose con ello una etapa de tensiones políticas no siempre justificadas —en lo que a estas últimas se refiere— por los datos objetivos que las definen.

A las cuestiones indicadas hay que añadir otras, de menor significación sin duda, pero que, junto con ellas, dibujan y matizan el panorama del que aquí se da cuenta. Una de ellas guarda directa conexión con la integración eurocomunitaria, cuyo impulso lleva a ciertos grupos minoritarios a intentar la utilización de la iniciativa legislativa popular para lograr la convocatoria de un referendun sobre las relaciones de Canarias con la CEE. La otra se reseña, no ya como exponente ocasional de la lucha partidista, sino, sobre todo, por lo indicativa que puede ser de las peculiaridades del sistema de partidos que se ha ido conformando en estos primeros años de andadura autonómica.

A) LA PROPUESTA DE MODIFICACIÓN DEL *STATUS* EUROCOMUNITARIO DE CANARIAS

Las relaciones entre nuestro Archipiélago y la CEE se rigen por las reglas que se contienen en el Protocolo II del Acta de Adhesión de España a dichas Comunidades. Según en él se determina, Canarias queda fuera del territorio aduanero de la Comunidad así como de las políticas agrícola y pesquera, y fiscal. En consecuencia, siguen vigentes y aplicables las ordenaciones del REF por lo cual en lugar de aplicar a las importaciones provenientes de terceros países la Tarifa Exterior Común (TEC) de la CEE, se les aplica el Arbitrio a la entrada de mercancías, que asimismo han de satisfacer las provenientes de la Comunidad —incluyendo, lógicamente, las que procedan de la Península y Baleares—. Por otra parte, se sigue aplicando la Tarifa especial, mecanismo proteccionista del REF respecto de la producción local. A lo que se añade el Arbitrio sobre el lujo respecto de determinados productos, que complementa la financiación de las Corporaciones locales beneficiarias de los ingresos del REF.

El Arbitrio a la entrada de mercancías es sin embargo transitorio: anualmente debe irse reduciendo hasta su total desaparición en 1993, salvo prórroga excepcional para cada uno de los productos afectados. Es este el tema del famoso «descreste» o desarme arancelario —aludido ya en el Informe del pasado año (cfr. págs. 106-107)— que está en la base de «rebelión fiscal» antes indicada.

Como contrapartida, nuestros productos industriales, si respetan las reglas de origen comunitarias, pueden acceder al territorio aduanero de la Comunidad en régimen de supresión de derechos de importación, estableciéndose en algunos casos —tabacos elaborados, conservas de pescado— la limitación de los correspondientes contingentes arancelarios. Los productos agrarios, por su parte, han de soportar las restricciones consiguientes a los precios de referencia y a los contingentes arancelarios. Algunos productos sin embargo gozan de un trato especial. Así, el plátano tiene asegurada hasta 1995 la reserva del mercado peninsular, en tanto que otros —patatas, harinas— pueden ser objeto de derechos reguladores a la importación en beneficio de la producción regional.

También hay que añadir la no aplicación en Canarias del IVA y la participación en los principales Fondos comunitarios.

La experiencia de los años transcurridos bajo el régimen del Protocolo II ha evidenciado sus insuficiencias, que han sido particularmente graves en el caso del sector agrario. Por otra parte, las expectativas del nuevo mercado unificado que supone, a partir de 1993, el Acta Unica, ha puesto sobre el tapete la necesidad de revisar el actual *status* eurocomunitario del Archipiélago. Al respecto se han perfilado con más o menos nitidez dos posturas: la de los defensores del mantenimiento, con ajustes, del régimen actual, y la de los partidarios de la plena integración aunque con importantes excepciones.

La decisión del Parlamento de Canarias del 21 de diciembre de 1989 se ha inclinado en este último sentido. Debiendo significarse que esta era la opción por la que se inclinaban también tanto el Gobierno central como la propia CEE. En el fondo de todo ello, late una doble convicción: las ventajas de la plena integración son superiores a sus inconvenientes; los cuales, por otra parte, pueden paliarse con mayor facilidad desde dentro que desde la difícil situación sustentada en el régimen del Protocolo II.

La referida decisión puede sintetizarse en los siguientes puntos: 1) Se promueve la plena integración, lo que comporta la incorporación a las políticas agrícola y pesquera y a la unión aduanera, aunque se solicita la protección de ciertas producciones agrarias (plátanos y patatas). 2) Aunque ello supone la aplicación de la TEC a las importaciones extracomunitarias, se solicitan numerosas excepciones a la misma con el fin de evitar el encarecimiento de materias primas y la desaparición de la pequeña industria de las Islas. 3) Con el fin de evitar el encarecimiento de una serie de productos de primera necesidad se solicita convertir las restituciones que la Comunidad aplica a las exportaciones de sus productos alimenticios en subvenciones que permitan su nivelación con los precios internacionales. 4) Se pretende que la protección de la industria canaria no sólo se beneficie de estas subvenciones, sino también de la prórroga de la Tarifa Especial. 5) Finalmente, se pretende mantener la inaplicación del IVA, aún cuando el sistema impositivo indirecto incorpore un impuesto de similares características, manteniéndose en todo caso un favorable diferencial fiscal con la Península.

Consecuente con estos planteamientos, el Gobierno del Estado propuso en marzo de 1990 a las Autoridades comunitarias poner en marcha las previsiones del artículo 25.4 del Acta de Adhesión con el fin de revisar el *status* eurocomunitario de Canarias, habiéndose adoptado por la Comisión europea, en diciembre del mismo año, una propuesta que contiene: a) el Reglamento que define el modo de aplicar a las Islas las políticas comunitarias, y b) el Programa de Opciones Específicas por la Lejanía e Insularidad de Canarias (POSEICAN) que contiene las excepciones al régimen general aplicables al Archipiélago para atender a las particularidades y responder a las demandas planteadas por la Cámara autonómica.

Con todo ello, el amplio debate mantenido al respecto por los partidos políticos y, sobre todo, por los agentes económicos y sociales, parece haberse saldado con el abrumador respaldo de la tesis integradora, a cuyo favor han estado tanto el PSOE como los partidos de centro-derecha (AIC,

CDS y AP), no sin matices o reticencias en la que no es posible entrar ahora. Los grupos situados a la izquierda del Partido Socialista (ICU y ACN) han combatido en todo momento la integración, empeño en el que le han acompañado ciertos grupos económicos como la Confederación Canaria de Empresarios, la Cámara de Comercio de Las Palmas y otros de menor relevancia. En algún momento se ha pretendido, como luego se indica, conseguir la convocatoria de un referendun sobre el tema con el fin de trasladar al debate sobre tan fundamental cuestión a un ámbito externo al Parlamento autónomo.

B) LA MODIFICACIÓN DE LOS ASPECTOS FISCALES DEL REF

Tradicionalmente, Canarias ha gozado de un régimen económico-fiscal especial basado en la libertad comercial de importación y exportación y en franquicias aduaneras y fiscales sobre el consumo. Este régimen no es propiamente un privilegio históricamente consolidado ni un trato discriminatorio favorable injustificado, sino la expresión de un continuado propósito del Estado —cuyos orígenes se remontan a los momentos iniciales de la incorporación de Canarias a la Comunidad nacional— de contribuir mediante un trato fiscal ventajoso a favorecer condiciones adecuadas de desarrollo económico y social de una parte del territorio nacional que por sus específicas condiciones geográficas, económicas, sociológicas, etc. se halla en una constitutiva y permanente situación de desventaja con el resto de aquel.

A lo largo del tiempo, la aplicación práctica, el entendimiento concreto, de los principios que definen la indicada especialidad ha ido modificándose, en lo que respecta a su perspectiva tanto económica —el principio de libertad comercial— como fiscal —las franquicias aduaneras y sobre el consumo—, variando lógicamente con tales modificaciones los contenidos específicos del REF. Aunque siempre ha permanecido invariable el objetivo de mantener una situación sustantivamente favorecedora de Canarias en relación con el resto del territorio estatal, traducido, en su perspectiva fiscal, en un sistema de imposición indirecta especial, generador de una presión fiscal sustantivamente menor que la propia del sistema tributario nacional, incorporándose en los correspondientes gravámenes las precisas exenciones y las suficientes minoraciones de tipos.

En la actualidad esta situación se ha visto refrendada por la Constitución (D.A. Tercera) y el Estatuto de Autonomía (art. 45) al contemplar la especialidad indicada y proveer con específicas garantías a la preservación de un régimen singular, congruente por lo demás, con fundamentales deberes constitucionales del Estado (cfr. arts. 138.1 y 9.2, CE). Esta finalidad aseguradora del diferencial fiscal, favorable y sustantivo, en el que esencialmente se traduce el REF, no debe entenderse como una garantía de anacronismo e inmovilidad, sino como el aseguramiento constitucional y estatutario de ese trato fiscal diferenciado y beneficioso que, hoy como ayer, permita o favorezca la equiparación de las condiciones en las que, dentro del sistema económico-social estatal, se desenvuelve el subsistema canario.

Por esta razón, no es posible entender hoy la libertad comercial de imputación en términos similares a los históricos, porque ni estamos en

1852, 1900 o 1972 —etapas señeras en la conformación del REF, y en las que, por lo demás, tampoco se entendió aquella en términos absolutos— ni la integración en un área económica supranacional basada en la libertad de circulación de las personas, bienes y capitales puede reputarse de otro modo que como una versión actualizada de tales libertades —particularmente si se tiene presente que en la actualidad más del 80% de lo importado por Canarias procede de dicha área—. Como tampoco puede entenderse que las franquicias aduaneras y fiscales sobre el consumo comporten el aseguramiento de una exención general y perpetua de tales deberes, sino como un trato fiscal ventajoso en el comercio exterior y en el consumo.

Sustancialmente, la reforma que instrumenta la Ley de reforma de los Aspectos Fiscales del REF que actualmente se tramita ante las Cortes Generales —una vez que el Parlamento de Canarias expresó su parecer sobre la misma en el trámite de consulta previa a que obliga la garantía constitucional-estatutaria a que se acaba de hacer referencia— se traduce en la creación de dos nuevos impuestos sobre el consumo: el Impuesto General Indirecto canario (IGIC) y el Arbitrio sobre la Producción e Importación (API). Fundamentalmente, se opera en el ámbito de la imposición indirecta, como así ha ocurrido tradicionalmente y demanda la coherencia adecuada a la inteligencia de la naturaleza del citado REF en su dimensión fiscal.

El primero de estos impuestos, el IGIC, es un tributo de naturaleza indirecta que gira sobre las entregas de bienes y las prestaciones de servicios efectuadas por empresarios y profesionales, con deducción de las cargas de este mismo impuesto que recaigan sobre las compras de tales empresarios y profesionales, así como sobre las importaciones de bienes. Se trata pues de un impuesto sobre el valor añadido de estructura similar a la del IVA formulado según las peculiaridades del REF deducidas de sus principios definidores.

El segundo, el API, es un tributo indirecto que grava la producción o elaboración, así como la importación, de toda clase de bienes muebles corporales en el ámbito territorial de Canarias. Se prevé, no obstante, la exención generalizada, bien que transitoria, de la producción interior; pudiéndose afirmar, vista su estructura, efectos fiscales y finalidad, su clara connotación arancelaria, suponiendo desde esta perspectiva la sustitución del actual Arbitrio a la entrada de mercancías.

Desde una perspectiva *material*, es claro que una Ley de este carácter plantea múltiples y complejos problemas, habida cuenta de la diversidad de los intereses en juego, la capacidad de mediación a favor de los mismos de los agentes económicos y sociales y las dificultades que todo ello supone para el logro de una solución política equilibrada aceptable por aquellos y en la que concuerden, obviamente, la Comunidad Autónoma y el Estado. Buena muestra de estas dificultades lo proporciona el Informe emitido al respecto por el Parlamento autónomo que —además de mostrar su conformidad con el Proyecto del Gobierno central por la mayoría favorable requerida por la garantía constitucional-estatutaria del REF (art. 45.3, EACan)— incorpora propuestas tendentes a favorecer diferentes intereses en la definitiva formulación de la Ley por las Cortes Generales, hacia las que igualmente orientan las mismas sus capacidades de influir a través de los parlamentarios nacionales.

Con independencia de estos problemas —comunes seguramente a todas las «grandes leyes»— interesa mencionar aquí dos cuestiones suscitadas con ocasión de la tramitación de este importante proyecto legislativo. De una parte, si el desglose de los aspectos fiscales, ordenados separadamente de los económicos, conculca o no una garantía que los contempla conjuntamente. De otra, si la garantía alcanza o no a cubrir las matizaciones introducidas por el Parlamento autónomo en su Informe.

Respecto del primer tema hay que decir, a nuestro juicio, estas dos cosas: a) que la ordenación de un sistema fiscal —tanto si es general como si como ocurre en este caso es especial— no es nunca una cuestión exclusivamente fiscal puesto que en la misma se imbrican fundamentales cuestiones de política económica. Así, en la justificación que se hace en los trabajos preparatorios del Proyecto de Ley del Gobierno central —y una vez que se ha expuesto como justificación primera de la profunda revisión que se hace del REF, las consecuencias que se derivan del Tratado de Adhesión— se añade que la segunda razón se «deriva de las peculiaridades del sistema impositivo del Archipiélago y su incapacidad de servir adecuadamente a las finalidades de la política económica»; b) que si lo que se quiere decir es que, juntamente con la tramitación de la Ley, anticipe el Estado las medidas en las que se ha de apoyar la prevención de sus efectos negativos y el logro de sus objetivos, no puede entonces desconocerse que buena parte de las medidas económicas se concretan con decisiones que escapan al propio Estado, puesto que dependen de la CEE. Justamente por eso, se ha negociado en paralelo el POSEICAN al que ya se hizo referencia. Cabe no obstante especular con la posibilidad de una variación sustancial respecto del Proyecto originario en el tramo final del proceso parlamentario de elaboración y aprobación de la referida Ley, como consecuencia del giro que tomen las negociaciones comunitarias, hipótesis que hoy parece ya que debe descartarse.

En cualquier caso, en la hipótesis referida, el problema se traslada a la segunda de las cuestiones.

Sobre el alcance de la garantía en relación con el pronunciamiento del Parlamento canario hay que decir que parece claro que cuando el legislador estatuyente excepciona respecto del Informe del Parlamento la regla de la simple mayoría incorporando un *quorum* que rebasa con creces la mayoría absoluta (cfr. art. 45.3, EACan), no es posible entender que no trate de anudar a este hecho relevantes consecuencias jurídicas. En esta línea, resulta razonable entender que se está queriendo contar con un asenso de la Comunidad Autónoma al Proyecto del Estado superior al de una ocasional mayoría de gobierno, dada la trascendencia del objeto de la modificación legal que se proyecta. Y si ello es así, es muy dudoso que un Proyecto para el que se recaba tal nivel de compromiso político no comporte recíprocos compromisos por parte de las instituciones centrales del Estado. Por todo ello, resulta razonable entender que tras el dispositivo que regula el precepto analizado late un fondo pactista o si se quiere un complejo de *lealtades recíprocas* que debe impedir sustanciales alteraciones de lo favorablemente informado en su ulterior tramitación por las Cortes Generales.

C) OTRAS CUESTIONES DE ESPECIAL SIGNIFICACIÓN INSTITUCIONAL

Por el interés que en sí mismos tienen los problemas que plantean, y como reflejo de la valoración de las instituciones autonómicas por ciertos sectores de opinión o por determinados actores políticos, recogemos dos significativos ejemplos de: a) la pugna entre las instituciones representativas y las apelaciones a la expresión directa de la voluntad popular, y b) la polarización de las estructuras partidistas en torno a dos modelos de partido sobre cuya base se vertebra la política autonómica.

a) Promovida por sectores próximos a la formación Asamblea Canaria Nacionalista (ACN) —grupo que tiene una representación de dos Diputados en una Cámara de 60— y apoyada por sectores políticos afines y por los grupos empresariales más opuestos a la plena integración en la CEE, a principios de 1990 se presentó ante el Parlamento autónomo una propuesta orientada a conseguir, mediante el ejercicio de la iniciativa legislativa popular, que aquel promoviese ante las Cortes Generales, una Ley autorizando la celebración de un referéndum para consultar a los ciudadanos canarios, en un plazo y en unos términos concretos, acerca de la plena integración en las Comunidades Europeas en los términos propuestos recientemente por el Parlamento regional; el obligatorio inicio de consultas con las fuerzas políticas y sociales por los Gobiernos central y autónomo, de ser contrario a la señalada propuesta el resultado del referéndum, en orden a la determinación de un nuevo marco de relaciones de Canarias con las mencionadas Comunidades, antes de que culminen las negociaciones que actualmente se mantienen al respecto con las instituciones de éstas; el alcance de estos objetivos mediante Ley estatal, a través del mecanismo de la iniciativa legislativa del Parlamento autónomo ante las Cortes Generales en la que debe transformarse por la Cámara autonómica la iniciativa popular ante ella ejercitada.

La propuesta fué rechazada por la Mesa de la Cámara por suponer un empleo anómalo del instituto de la iniciativa legislativa popular, al desconocer las diferencias establecidas por el Estatuto entre las funciones parlamentarias correspondientes al ejercicio de la potestad legislativa propia y la promoción de la legislación del Estado ante las Cortes Generales [art. 12.a) y e), EACan, respectivamente] y por versar sobre cuestiones que exceden del ámbito competencial de la Comunidad Autónoma, incumpliendo las previsiones de la Ley autonómica 10/86, reguladora de dicha iniciativa. La decisión de la Mesa fué recurrida ante el Pleno, habiéndose rechazado por éste.

b) En diciembre de 1990 el Grupo Popular del Parlamento autónomo presentó una Proposición de Ley de modificación de la Ley autonómica 3/87, de 3 de abril, de medidas urgentes en materia electoral con la pretensión de preceptuar la prohibición de concurrir simultáneamente como candidato al Parlamento de Canarias y a una Corporación local, así como la incompatibilidad de las condiciones de parlamentario autonómico y miembro de una Corporación local. Tal proposición plantea un problema constitucional y, sobre todo, traduce un interés político tras el que se vislumbra con nitidez la confrontación de las principales modalidades de los partidos que compiten en los escenarios políticos canarios.

En el plano constitucional es evidente que la proscripción de la simultánea concurrencia electoral que se propone afecta al régimen electoral general en materia de sufragio pasivo, al incidir en la ordenación general del derecho de sufragio pasivo del artículo 23.2 CE, de manera fundamental por el carácter general —no vinculado por tanto a ostentar otra condición que la de simple ciudadano— de la prohibición que se pretende. Sin perjuicio de las competencias que la Comunidad Autónoma ostente para establecer específicas inelegibilidades e incompatibilidades, es evidente que ello excede de sus facultades.

Desde el punto de vista político, el significado de la proposición se relaciona con la estructura básicamente dual del sistema de partidos de una Comunidad en la que junto a unos partidos de obediencia extracomunitaria y máxima dirección central —PSOE, CDS, PP, ICE— compiten otros de ámbito autonómico —AIC principalmente, pero también otros como ACN, AM, AHI—. Pues bien, estos últimos —y, muy en especial, las AIC— se han estructurado en muy buena medida a partir de la vida municipal, controlando en distintas Islas importantes e influyentes alcaldías. En estas circunstancias parece claro que los propósitos expresados de la iniciativa comentada —favorecer la profesionalidad y eficacia del trabajo parlamentario— apenas logra disimular el objetivo de neutralizar por esta vía a un contrincante de relieve.

El tema pende aún del Parlamento autónomo y es previsible que se discuta y desestime la Proposición. Aunque quizá no sean los argumentos jurídicos los que jueguen un papel determinante, sino la resta de asistencias originadas por la necesidad y urgencia de consensuar la reforma de la Ley electoral para anticipar al 26 de mayo próximo unas elecciones que, de atenerse a las prescripciones estatutarias, hubieran debido tener lugar a partir del 10 de junio.

Pero esta es ya parte de la crónica que corresponde al próximo *Informe* anual.