

**Antonio Carballo Cotanda**

# **CANARIAS, ISLAS FRANCCAS**

**LAS ESPECIALIDADES ECONOMICO-FISCALES  
DEL ARCHIPIELAGO**



Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación  
Instituto Tinerfeño de Expansión Económica  
SANTA CRUZ DE TENERIFE - ISLAS CANARIAS

**DONACIÓN**  
**Juan Pulido**  
**Castro**

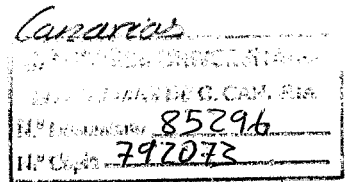
# **CANARIAS, ISLAS FRANCAS**

**LAS ESPECIALIDADES ECONOMICO-FISCALES DEL ARCHIPIELAGO**

ANTONIO CARBALLO COTANDA

# CANARIAS, ISLAS FRANCAS

LAS ESPECIALIDADES ECONOMICO-FISCALES DEL ARCHIPIELAGO



CAMARA OFICIAL DE COMERCIO, INDUSTRIA Y NAVEGACION  
INSTITUTO TINERFEÑO DE EXPANSION ECONOMICA

SANTA CRUZ DE TENERIFE  
Islas Canarias

1970



**Reservados todos los derechos  
que marca la Ley.**

**DÉPOSITO LEGAL: TF. 809 (1970)**

---

**Imprenta PEKIS, Pérez de Rozas, 32 — Santa Cruz de Tenerife**

## PRESENTACION

*A muy escasos temas, ciertamente, ha llegado la opinión pública de la región canaria con el significativo grado de intensidad, de inquietud y de constancia que se ha dedicado siempre al de las especialidades económico-fiscales del Archipiélago.*

*La historia larga, y no siempre pacífica, de las franquicias insulares, institución polemizada más que polémica, cuenta, evidentemente, con un no corto bagaje bibliográfico, meritisimo y de indubitable relieve. Pero por muchos se conviene en que los estudios hasta ahora realizados, con muy contadas excepciones, responden en mayor medida a tratamientos específicos y concretos de los aspectos más sobresalientes de la "especialidad canaria" que al análisis divulgador y de conjunto que el Puerto Franco Canario permite.*

*La obra que ahora presentan la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Santa Cruz de Tenerife y el Instituto Tinerfeño de Expansión Económica, responde a unas motivaciones que es menester tener presentes.*

*De una parte, se ha juzgado útil, y hasta necesario, difundir la problemática actualizada y de conjunto de nuestras franquicias de modo que pueda llegar fácilmente a cualquier nivel de lector sin que sufra merma el carácter técnico con que un trabajo de esta índole ha de venir avalado.*

*De otra parte, el momento de las instituciones especiales de las Islas, ante las que, precisamente en este año, se abren dos eventos sumamente serios, posiblemente graves y sin duda alguna trascendentales —el estudio inminente de un auténtico Régimen Especial para el Archipiélago y el inicio esperanzador, aunque tímido aún, del acercamiento del país a la Comunidad Económica*

*Europea— han traído consigo un reforzamiento palpitante de la actualidad del tema, ante cuyas circunstancias ni la Cámara ni el Instituto, por el carácter de sus respectivas misiones, han estimado que podían quedar ausentes.*

*Cualquier aportación a los estudios que, de forma a nuestro juicio irreversible, parecen dirigidos a llevar al Archipiélago, como región, a una ordenación jurídico-económica estable, se presenta como exigencia imperiosa y deber ineludible, por último, ante quienes, como nuestras Entidades, viven las experiencias y anhelos insulares en su cotidiano e íntimo desarrollo y tienen por fin justificativo de su existencia, entre otros, velar por el progreso social y económico de estas fieles y españolisimas Islas.*

*Queremos, como tales entidades, dejar expresa y sentidamente constatado nuestro reconocimiento al autor de esta obra, por el inestimable valor de su trabajo y por el no menos inestimable servicio que estamos seguros ha prestado, al acceder a realizarla, a la problemática insular con su desinteresada colaboración. Se compartan o no sus criterios y opiniones, para nosotros ha sido en todo aspecto garantía la preparación y experiencia que, no obstante su juventud, tiene acreditadas el autor de este trabajo sobre los temas tratados. Antonio Carballo Cotanda es Abogado del Ilustre Colegio de Santa Cruz de Tenerife, Letrado-Asesor y Vice-secretario de la Cámara y Miembro y Asesor Jurídico del Instituto Tinerfeño de Expansión Económica. Forma parte de la "Comisión Intercameral Mercado Común" del Consejo Superior de Cámaras de España en la Conferencia Permanente de Cámaras de Comercio e Industria de la C.E.E. y es vocal de los Comités de Trabajo de "Países y Territorios de Ultramar", "Política Agrícola", "Legislación Aduanera" y "Cuestiones Jurídicas", dependientes de aquélla.*

*La Cámara y el Instituto presentan esta obra con el más ferviente deseo de que su contenido y alcance puedan llevar a todos la utilidad y el provecho que han movido a encargarla y decidido a ambas entidades a su publicación.*

JUAN ANTONIO NÚÑEZ RODRÍGUEZ  
Economista-Director del Instituto

PEDRO ALEMANY Y SITJÁ  
Presidente de la Cámara y del Instituto

**“Un regionalismo generoso suele servir de freno a las tendencias separatistas. Las soluciones legales en la regionalización y en el regionalismo son variadas y no incompatibles.”**

**ALEJANDRO NIETO GARCIA**

## **INTRODUCCION**



Ningún tema ha apasionado tanto y tan profundamente a la opinión pública del Archipiélago como el relativo a sus franquicias. El canario de todo nivel ha defendido permanentemente las especialidades reconocidas, legal e históricamente, a su territorio con el mismo ahinco, respeto e ímpetu que un navarro sus fueros o un catalán su lengua. De ahí que la problemática que ha venido rodeando la institución de los Puertos Francos, verdaderos fueros insulares, no se haya quedado reducida a aspectos socio-económicos o jurídicos sino que haya alcanzado en no pocos momentos las esferas de lo puramente político.

El tema central de esta obra lo constituye, precisamente, el análisis de los más relevantes aspectos de las especialidades económico-fiscales de Canarias. Ello equivale prácticamente a abordar las líneas fundamentales que ofrece el marco jurídico-administrativo en que se desenvuelve el tráfico mercantil de las islas, por cuanto es sabido que en el comercio, como pieza angular del desarrollo económico y social de esta región, se encuentran y despliegan la mayor parte de las singularidades de orden tributario que hoy distinguen al Archipiélago del resto del conjunto nacional.

No ha sido mi propósito, y quede ello presente desde ahora, abordar el detalle de toda la especialidad fiscal del Archipiélago, ni toda la normativa específica concerniente a su comercio, pues tal tarea desbordaría la finalidad divulgadora de este trabajo. Por supuesto que quedarán expuestas las líneas y conceptos básicos de la peculiaridad fiscal insular, pero ello sacrificando a una visión de conjunto y total el desperdigamiento minucioso a que podría conducir una excesiva atención a los mil vericuetos de nuestro panorama tributario.

Puede sin duda afirmarse que las normas económico-fiscales de carácter especial que se refieren a Canarias, o que afectan de modo directo al tráfico comercial de las Islas, constituyen el sector de disposiciones más importante de entre las que forman el cuadro de especialidades jurídico-públicas vigentes en el ámbito físico del Archipiélago. Nada se descubre con decir que precisamente la normativa de orden tributario es la más

expresiva, cuantitativa y cualitativamente, y sin duda la más densa y compleja, de las peculiaridades insulares, la mayor parte de las cuales encuentran su fundamento y arranque, como se sabe, en los Puertos Francos nacidos en 1852 o se desarrollan en base a sus presupuestos y principios.

Por demás estaría aclarar que la trascendencia que revisten las disposiciones en materia fiscal y de comercio en el multiforme ordenamiento específico del territorio insular es el reflejo lógico y evidente del papel determinante que aquella actividad mercantil ha venido jugando y juega en el desarrollo de la economía canaria, hasta el punto de que las disposiciones que vamos a atender ofrecen la vía más apta y, sin duda, la más atractiva, para acercarse a la llamada "especialidad canaria", dado que los condicionantes económicos y sociales que producen la existencia de las franquicias encuentran su más terminada expresión en ese fenómeno comercial amplísimo que invariablemente ha envuelto, por designio geográfico, el devenir histórico del Archipiélago. La íntima explicación legal de las especialidades tributarias insulares, en sus distintos matices, encuentra su raíz en la institución eminentemente comercial de los Puertos Francos y sus exigencias.

En la Primera Parte de este trabajo me he permitido, a riesgo conocido, esbozar unas ideas elementales sobre la economía de las islas, sin más ambición que la de hacerle servir a un mejor y más fácil encuadramiento del resto de la obra. Parece conveniente apuntar, en este sentido, que el estudio de las especialidades canarias, como el estudio mismo de la Franquicia insular, habrá de alcanzar su más acabada dimensión cuando se materialice el análisis de esta parte del ordenamiento jurídico público del Archipiélago en estrecha y profunda simbiosis con su problemática económica y social, intento este que, aún contando con muy estimables aportaciones ya, carece todavía de exponentes suficientes. En las Islas, más, mucho más que en cualquier otra región hispana, sería vano cualquier ensayo de tratamiento fiscal sin tener una visión, siquiera sea primaria y simple, del medio social y económico, del medio real, del que la fiscalidad especial ha surgido o sobre el que se ha proyectado la normativa de orden tributario. Las referencias económicas de carácter panorámico que se contienen en la Primera y otras partes del trabajo son tan sólo un intento muy aproximativo a aquélla, para mi, lejana y difícilmente alcanzable meta y, en cierto modo, un rendido tributo, por cierto muy insatisfecho, a la bien conocida sentencia de CHENOT según la cual "es imposible comprender el derecho sin reintegrar sus instituciones y sus reglas al medio económico que explica su formación, su desarrollo o su estancamiento".

En la Segunda y Tercera Parte se centra el contenido esencial de las Franquicias, constituyendo, ambas, el eje del estudio. He intentado separarme, en la medida posible, de los simples recorridos normativos a que nos llevan las disposiciones que han incidido hasta el presente en aquél trasunto fáctico, pues hubiera forzado el peligro, ya denunciado, de limitar esta tarea al simple establecimiento, con mayor o menor acierto, de un catálogo de normas específicas sin más alcance práctico que el meramente descriptivo y formalista. En muchos aspectos ha sido imposible —como en la Tercera Parte— evitar la caída en esa orientación, sobre todo porque la composición o recomposición del esquema de franquicias, en su conjunto, ofrece casi exclusivamente normas y disposiciones, no siempre armónicas y muy frecuentemente deshiladas. El obstáculo, sin duda, mayor y el que más ha obligado a buscar y hasta forzar interpretaciones de todo tipo, lo ha representado el hecho de que nuestro siglo XIX, decisivo como punto de partida histórico de la institución, es la centuria menos atendida por los investigadores isleños y no isleños en este terreno y, por ende, la más débilmente documentada y expresiva.

En las dos últimas Partes he creído oportuno atender la problemática actual de los Puertos Francos. El tema, aparte de lo dicho, es eminentemente polémico y su contenido refleja periódicas e insistentes situaciones conflictivas, tanto de hecho como de derecho. El futuro, teniendo a las puertas dos eventos graves —la configuración ordenada de un Estatuto Especial para las Islas, basado en sus especialidades, y la cada vez menos lejana incorporación a la C.E.E.— es posible que dé mucho de sí en nuevos problemas y en apasionadas tensiones.

La mayor satisfacción de quien se atreve a la realización de este modesto trabajo sería comprobar que su contenido, en alguna medida, pudiera ofrecer la utilidad y provecho que inspiraron y movieron a su realización.



**PRIMERA PARTE**  
**Rasgos fundamentales de la**  
**Economía Insular**

a otras zonas insulares que tienen en la economía mundial un puesto de especialidad y, sin duda, no pocas similitudes con la nuestra. Existen, como es de sobra conocido, áreas insulares en otras latitudes que indudablemente pueden ofrecer semejanzas con la peculiaridad canaria. A modo de ejemplo puede citarse a Cuba, a Puerto Rico, a Cerdeña, entre otras. Sin embargo, junto a los puntos comunes que quepan ser delimitados en los casos de estos territorios, las consecuencias y determinaciones del clima, o de la geología, o la hidrografía, o la situación y configuración, etc., producen diferencias de tal substancialidad que, a mi juicio, hacen impracticable cualquier tarea de asimilación válida con carácter general a efectos económicos.

Las Islas, modelo regional por excelencia, forman un área económica no comprometida, esencialmente estratégica, de difícil estructura y de crónicos y acusados desequilibrios. Como toda área económica carente prácticamente de "hinterland", el Archipiélago ofrece una acusada peculiaridad. La economía del Archipiélago, hoy a caballo del desarrollo y del subdesarrollo, sigue siendo profunda y casi substancialmente cambiante e inestable e, incluso, en cierto grado, paradójica. En su evolución, exponente perfecto de tensión contra el círculo vicioso de la pobreza, las Islas se acaban por presentar como extraordinariamente sensibles a los sucesos económicos externos, de los que en alto grado y en considerable medida dependen su progreso, su prosperidad y su desenvolvimiento. La proyección de las Islas hacia el exterior, su inserción natural en el mercado y tráfico internacionales, las hacen exponente de lo que VALLAUX llamó "zona de concentración activa" o "zona de contactos". Todo ello permite explicar, por sí solo, que pese a la importancia tradicional, básica e indiscutible de su riqueza agraria —hoy, por fortuna, no la única— el comercio, en todos sus elementos y fenómenos, tenga en la vida del Archipiélago, como tuvo siempre, una sobresaliente y decisiva preponderancia. Poco podría decirse de este hecho que no haya sido ya escrito. Las citas a la privilegiada situación de Canarias en el dominio del tráfico comercial, como "ruta de rutas", "escala obligada del comercio mundial", "cabeza de puente entre tres continentes", y similares, ilustran prácticamente la totalidad de los estudios efectuados sobre nuestra economía, en los que la atención que se presta al comercio adquiere siempre dimensión de primer plano (1).

La expansión, siempre difícil y limitada, de la economía de Canarias, no se registra hasta el establecimiento en las Islas de

(1) La mayoría de estas citas guardan aún asombrosa uniformidad: "Por singular paradoja, el aislamiento de las Islas en medio del Océano las pone en constante comunicación con todos los grandes centros de la

los conquistadores hispanos. Tuvo que ser, como en tantas otras ocasiones habría de ocurrir, el impulso o relación exógena o exterior el fenómeno determinante del proceso de nuestro desarrollo. Puede situarse, pues, en la segunda mitad del siglo XV el primer eslabón de la andadura económica del Archipiélago y a principios del siglo XVI el comienzo de la transformación de su estructura cerrada en economía abierta o de cambios. Las dos notas básicas de todo el complejo proceso estructural que llega hasta nuestros días pueden colocarse, dentro de una reiteración o repetición histórica más o menos periódica, entre estos dos extremos: la irrupción de una corriente externa como causante de nuestra apertura económica y la vocación y necesidad posterior hacia el exterior, como flujo inverso, de los elementos de la economía insular, íntimamente ligados al tráfico y a la fenomenología externa.

Se comprenderá fácilmente el giro y alcance iniciales de este fenómeno con algunas breves alusiones a la fase prehispánica del Archipiélago. El panorama que entonces ofrecían las islas, desde el ángulo socio-económico, encajaba perfectamente en los modelos clásicos de la economía agropastoril, típicos de tantos pueblos primitivos. Los datos transmitidos por los historiadores permiten una composición lo suficientemente reveladora del elemental esquema económico de los primeros pobladores de las Islas (2). Con escasísimas excepciones —como las muy ocasionales labores de pesca— la actividad de los aborígenes se redujo esencialmente a las tareas agrícolas y ganaderas, siendo

*producción y del comercio del mundo". (J. Miranda. "Estudio Económico sobre la Gran Canaria").*

*"La agricultura no podría existir en su forma y desarrollo actuales sin el auxilio del intenso tráfico. Más exacto aún que calificar al Archipiélago de región agrícola sería decir que constituye una unidad agro-comercial. Toda la vida de Canarias marcha al compás del comercio". (F. Alonso. "Las Islas Canarias". 1947).*

*"Canarias vive del comercio. Toda la atención que se destine a su fomento será poca, porque cualquiera que sea el resultado de sus cosechas, la prosperidad de su industria o la belleza de sus lugares, su desaparición implicaría la ruina económica del Archipiélago". (R. Díaz Llanos. "Síntesis de la Economía de Canarias", 1953).*

*"La manifestación más importante del sistema económico canario, que constituye una constante histórica en su desarrollo, es la necesidad de su apertura al exterior. La economía regional canaria, es una economía plenamente abierta al comercio exterior". (González Vieitez y Bergasa. "Desarrollo y Subdesarrollo de la Economía Canaria". Madrid 1969).*

- (2) *"Los guanches no tuvieron otras riquezas que tierras para sembrar cebada o habas; rebaños de ovejas; hatos de cabras y de puercos... Así, por donde quiera que examinásemos las repúblicas de los guanches, las encontraremos comparables a las de los patriarcas y héroes. Todos saben que las riquezas de estos hombres consistían principalmente en ganado y tierras". (Viera y Clavijo. "Noticias de la Historia General de las Islas Canarias").*

la estampa bucólica la constante durante toda esta etapa prehispánica. El supuesto de economía agropecuaria cerrada, estática, se dió, además, en términos que hay que entender extremos, no solo por ser el agro la base fundamental de sustento de aquella rudimentaria raza sino, también, porque la adscripción del hombre a la tierra, consecuencia, entre otros hechos, del régimen de repartos y explotación de la misma, del régimen de comunidad de los terrenos, de la entera dedicación que la ausencia de animales de tracción aparejaba y de la falta de **comunicación activa** exterior, no hizo posible la compaginación de otras actividades de forma sensible.

En este exponente de economía agraria de **autoconsumo**, de producir para consumir según los más elementales y simples criterios domésticos, y dentro de un marco sin duda **estacionario**, el comercio hubo de ser tan rudimentario como la propia vida y organización social de los aborígenes. "Todos sus contratos y ventas, nos dice Viera y Clavijo, consistían, como en tiempos de la Guerra de Troya, en cambios y permutas: cebada por ovejas, queso por miel, higos por pieles. No hablaban ni de oro ni de plata..." El trueque de mercancías, pues, para la exclusiva satisfacción de las necesidades y **sin valor objetivo** de los productos constitutivos de aquél, y todo ello a nivel estricto de isla, constituyeron el límite de la actividad comercial, si de ella cabe propiamente hablar en estos supuestos y en pueblos en que tanto las clases elevadas o aristócratas como las plebeyas eran pastoras o labradoras. Unase a todo ello que, desde luego, está descartada cualquier idea de intercambio entre islas, pues no fueron los aborígenes, y ciertamente causa extrañeza esta circunstancia, navegantes.

Tratando de encontrar alguna manifestación en esta época primitiva que sea posible asimilar al comercio, tal y como técnicamente se ha de entender éste, de lo único que puede hablarse es de la que se produjera en el dominio de lo que hoy llamamos "**comercio exterior**".

Los historiadores de este período de la vida insular señalan el comercio que, entre otros, ya se realizó por fenicios y cartagineses, a propósito de la "orchilla", con las islas y, como es bien conocido, el que se realizó posteriormente por otros pueblos europeos. Estas manifestaciones, junto a la de los **avituallamientos**, son los dos únicos exponentes de actividad comercial de la época y los únicos antecedentes respetables de la historia comercial de las islas en la fase prehispánica.

Casi no sería necesario indicar que aquéllas manifestaciones comerciales con el exterior, ligadas a la búsqueda por extraños de algún producto exótico o a la necesidad de avitualla-

miento o suministro de los pueblos navegantes, fueron muy limitadas y esporádicas. Ese exponente anticipado de lo que luego sería, de verdad, la inclinación insular al comercio internacional, al igual que el comercio estrictamente local —no el interinsular, que no existió— no pasaron de ser meros contactos circunstanciales, productores de ocasionales transacciones dentro del simple marco de los trueques y sin que en los nativos se diera espíritu mercader alguno o cualquier valoración de las mercancías intercambiadas más allá de la que determinaba la cobertura de sus necesidades vitales. Tales relaciones, por otra parte, es claro que fueron para los naturales isleños meramente receptivas, pasivas y de carácter excepcional en su labor habitual, no llegando a suscitar —lo que deja evidencia del grado de primitivismo del aborígen— tendencia alguna en ellos hacia el eventual y racional aprovechamiento de una situación estratégica de privilegio de la que eran totalmente ignorantes. Pasarían años hasta que estas manifestaciones embrionarias se desarrollasen y apareciese el comercio como instrumento esencial en la vida de las Islas, aunque en cierto modo se diese ya entonces, y al escaso nivel y dimensión de esos contactos, un fenómeno que en la concepción y terminología de THALLER (3) había que reputar de “comercio internacional”, como suele serlo todo comercio primitivo, y junto al que la actividad prehistórica no pasó de relaciones locales o individuales y ello al nivel reducido de isla, como hemos apuntado.

Este panorama primitivo de la economía de Canarias experimenta, como ha quedado apuntado, un giro sustancial y decisivo con la llegada a las islas de los conquistadores. El término de la conquista del Archipiélago, con el que también se consuma el establecimiento mercantil de los primeros españoles y, muy poco después, de multitud de mercaderes extranjeros, marca el comienzo de un largo y lento proceso económico que, con escasas transformaciones, puede decirse que llega hasta nuestros días.

---

(3) “*Anales del Derecho Comercial*”. París 1892.

## CAPITULO II

### LA ECONOMIA CANARIA HISPANICA

No es mi intención realizar ahora un análisis estructural de la economía canaria hispánica. Hay sobrados exponentes de este tipo de estudios, por lo que correría el peligro de incidir en conceptos y exposiciones hartamente expuestos (4) o desbordar el propósito por el que se incluye en este trabajo una breve y sintetizada referencia económica. Me preocupa primordialmente subrayar en la evolución socioeconómica insular el papel relevante del comercio y la incuestionable necesidad que siempre se ha tenido de desenvolver esta actividad en el desarrollo del Archipiélago.

I.—A lo largo de los múltiples y bruscos altibajos, crisis y tensiones por lo que pasa nuestra economía, carente crónica y permanentemente de una directriz ordenadora del conjunto —fenómeno que también se da en la economía nacional, aún incapaz de satisfacer a quienes anhelan una política económica adecuada— la tendencia al exterior, que se perfila como una constante fundamental de nuestro desenvolvimiento, va a revelar la supremacía y necesidad insoslayable de la función comercial en la estructura del Archipiélago. El comercio, como instrumento alentador, activador y potencializador de nuestras producciones interiores y como actividad vocacional de un enorme sector de la población insular e, incluso, de la extranjera

- 
- (4) La última obra económica sobre el Archipiélago, que merece todos mis respetos, se debe a Oscar Bergasa y Antonio González Vieitez y se titula "Desarrollo y Subdesarrollo en la Economía Canaria". Fue publicada en el pasado año de 1969 y ofrece una panorámica muy útil de la economía insular. Por su interés y actualidad debo remitirme a ella.

tradicionalmente situada en nuestro solar, va a consagrar el paso de la primitiva economía de autoconsumo, cerrada y estática, a la economía abierta, dinámica, tan deudora del comercio exterior como sirvientes obedientes han sido siempre, en cualquier latitud, la producción y el tráfico del consumo. El comercio, desde entonces, no solo fué la natural e instintiva tendencia de los insulares hispánicos sino, lo que aún es más, la vía que habría de hacer posible el crecimiento interior de la producción y la colocación de ésta en el único lugar donde adquiere sentido y rendimiento lucrativo, es decir, en las corrientes y círculos de la economía mundial o, al menos, en los mercados extrainsulares.

El inicio de la actividad exportadora insular, circunscrita a las producciones agrarias, tuvo que contar pronto, y en una esforzadísima evolución, con el calor del tráfico marítimo comercial de la por entonces recién incorporada América —lo que no fué fácil, como es sabido— y con el paulatino incremento de los intercambios con Europa y los de ésta con Africa. Este trípode permitiría la escalada, aún no consumada —es triste que Africa esté por descubrir— insular y la incrustación del Archipiélago en el comercio mundial, sirviendo a ello, paralela y sustancialmente, los avances técnicos experimentados por la navegación y la extensión progresiva del tráfico por mar. El engranaje del Archipiélago en el complejo marco del tráfico mundial, cuyos grandes ejes, como es conocido, aparecen siempre influenciados por los condicionantes de la geografía, no fué sino la natural consecuencia y hasta imposición de nuestra situación relativa en las rutas mundiales. No puede obviamente separarse el amplio fenómeno comercial que envuelve a las Islas del elemento infraestructural más determinante e inmodificable de su economía: la situación geográfica. Aún hoy, a lo largo de los últimos procesos económicos, siguen siendo la situación —determinativa, entre otros elementos, del clima— y el movimiento de la navegación los principales causantes de muchos fenómenos de desarrollo, como se verá. Lo cierto es que no tardó en pasar, abierto el período hispánico, el Archipiélago a adquirir lugar de relieve en la fenomenología marítima y comercial universales y a obtener carta de naturaleza la “ruta de Canarias”, según ha dejado escrito, entre otros, LACOURT-GAYET en su “Historia del comercio”, expresión que sintetiza la idea de estrategia que se une a estos territorios y que coincide con cuantos juicios se pueden recoger sobre este importante particular. Uno de ellos, el de Bravo Murillo, es especialmente expresivo. En la Exposición de Motivos al Decreto de 1852 se dejó escrito: “Entre todos los que tienen la dicha de vivir bajo el blanco cetro de V.M. difícilmente se hallarán otros a quienes la Providencia ha-

ya colocado más ventajosamente sobre la superficie del globo de los que habitan aquellas islas, que los antiguos llamaron Afortunadas". El privilegio de la situación insular y el imperativo de la geografía en la economía de Canarias son la motivación indubitable de que el comercio constituya la pieza angular de la vida insular. Solo una injustificable miopía, y la padecen cuantos con ligereza pasan sobre el fenómeno comercial, puede marginar la importancia social, económica y hasta política que esta circunstancia, y lo mucho que de ella se deriva, tiene.

Los indudables alicientes del mercado internacional de determinados productos agrarios llevaron, desde el principio, al **sector primario** de la economía insular al amplio ámbito del comercio exterior. Y así se fraguó su riqueza. En una primera fase, de corta duración, es cierto que los nuevos cultivos que los conquistadores introdujeron en las Islas y que explotaron, como se explotarían luego, en un régimen auténticamente colonial, tuvieron una función bivalente, es decir, se orientaron con pareja intensidad tanto al consumo interior como al exterior. Sin embargo, y aunque nunca quedó descartada del todo la proyección interna de muchas producciones agropecuarias, no se tardaría en dar a la agricultura una acusada orientación exportadora, fenómeno que se produce a amplia escala cuando adquiere dimensión absorbente la demanda internacional de productos azucareros. La explotación de la caña de azúcar pasó así, en el Archipiélago, a un primerísimo plano, impulsándose su cultivo al aire de una remuneración no solo mayor y más lucrativa de la que se obtendría en el mercado interno sino lo suficientemente atractiva para permitir, por la relación de intercambio, atender también, con su venta, a la compra de otros artículos de primera necesidad, cuyo logro en el marco interior de la economía insular o era más costosa o, sencillamente, **muy difícil o imposible**. La idea del autoconsumo quebró, con toda lógica, para dar paso al fenómeno de la **especialización** internacional y la producción en **monocultivo** de productos agrícolas exportables, con todos los peligros, inestabilidad y hasta dependencia del exterior que este esquema encierra. El paso fué, con todo, dado, y, desde entonces, es difícil encontrar un cultivo canario que no surja, se impulse o desarrolle al aire de la demanda exterior, lo cual imprime a nuestra riqueza agrícola, sin duda la fundamental de las Islas, el carácter sustancial agro-comercial que ha conservado siempre.

La caña de azúcar, como es sabido, conoció su auge en el siglo XVI. Cuando el cultivo de este producto se desarrolla y expande en América, con posibilidades comerciales más ventajosas, su cultivo en el Archipiélago decae y paulatinamente se van perdiendo los mercados que le fueron propicios. El monocul-



tivo y la especialización internacional dieron su primera nota de inestabilidad, con la consiguiente crisis interior en las Islas.

Dentro del mismo esquema y en proceso idéntico le sucede la *vidá*, que conoció una esplendorosa época hasta que, principalmente por la competencia exterior portuguesa, perdió sus alicientes comerciales. Y a la *vid*, en un nuevo esfuerzo de sustitución, la *cochinilla*, que no tuvo mejor suerte, al fin, como consecuencia del desarrollo de los tintos químicos.

La crisis de la *cochinilla* encontró una solución en el cultivo del *plátano*, ya en pleno siglo XIX, con el que se inicia una nueva etapa de producción exportadora que dura hasta nuestros días. La ruptura del monocultivo ha de surgir pronto, con el cultivo del *tomate*, que abre una fase de bicultivo menos sujeta a las dificultades exteriores pero no suficiente aún para atemperar las inestabilidades que surgen en el mercado internacional. Paralelamente a la orientación del *plátano* hacia el mercado nacional y su paulatino receso en los extranjeros comienza, en nuestros días ya, una etapa de *diversificación* que, aunque no consumada aún, hace abrigar la esperanza de estabilizar o equilibrar la agitada evolución agrícola y sus tradicionales crisis. Téngase presente, sin embargo, que esta diversificación, todavía incipiente, también se ha producido al aire de la demanda exterior de los nuevos productos —patatas, flores, pepinos, fresones, etc.— que son bien pagados o, al menos, suficientemente remuneratorios, lo que deja evidencia de que el supuesto que originó, en el Siglo XVI, la exportación de la producción de caña de azúcar sigue entendiéndose válido, a más de necesario, en relación a estos nuevos cultivos, que nacen y se desenvuelven, una vez más, pensando en los mercados *extrainsulares* y al dictado de unas posibilidades de comercialización harto atractivas, y marginando, casi diría que por estricta necesidad, los temores a la tan debatida inestabilidad de los mercados externos.

Aún cuando no resulta difícil alcanzar el esforzado engraje que la vinculación consciente e inevitable de las Islas con el comercio de fuera de nuestro corto y estrecho mercado interno —el local, entiéndase— produce, estimo que sería injusto culpar *exclusivamente* a las veleidades de la demanda exterior del proceso pendular que ha sufrido nuestra agricultura. Un objetivo análisis de la producción y comercialización agrarias en las islas revelaría, sin duda, que el peligro de la dependencia externa o los vaivenes del mercado exterior se hubieran podido atemperar en gran medida con una consciente racionalización de los cultivos y una estructuración reformada de nuestra organización agraria, incluida la solución a los *problemas sociales* que laben en su seno. Y ésto, mal que pese a las planificaciones

triumfalistas de moda ahora, no se ha logrado y hasta me atrevería a decir que ni intentado como es menester. La tónica dominante, todavía, prescindiendo de las secundarias manifestaciones de bivalencia o del proceso, embrionario, que acaba de iniciarse ahora hacia la diversificación, sigue siendo la del monocultivo y ello, además, en el dominio de productos de caro valor o de costos muy altos, lo cual obliga, o hubiera obligado, no a desviar nuestros productos hacia mercados artificialmente cómodos y lucrativos, que también amenazan con inestabilidades, sino a abordar con orden la reforma agraria y la estructura socioeconómica del sector, para lo que, al menos eso, no falta una experiencia de siglos y el conocimiento de las raíces o motivaciones internas de las dificultades de nuestra economía. La vuelta a un activo comercio exterior libre, a la altura de las circunstancias internacionales de la economía actual, se presenta, una vez más, a mi juicio, como centro de las previsiones que el futuro exige y con la necesaria ordenación interna que nos capacite a producir adecuadamente.

Lo que quizás fuese interesante cuestionar, al menos para dejarlo apuntado, es si este carácter de nuestra agricultura, eminentemente comercial, única fuente de riqueza hasta hace bien poco y que ha determinado, sin duda, una clara dependencia económica exterior —entiéndase ese “exterior” en el sentido de cualquier espacio extrainsular— fué o no inevitable. A mi juicio ni lo fué ni lo es. En nuestros días son excepción las unidades económicas que pueden desarrollarse sin una interconexión externa, y los resultados de aquéllas que han pretendido una autarquía o han vivido del proteccionismo han dejado maltrecho el modelo en la panorámica mundial, como, sin ir más lejos, ha ocurrido con el período autárquico que España se vió forzada a vivir durante algunas décadas de este siglo, y del que solo ha sido posible ir saliendo a partir de la liberalización de 1959, implícita en el Plan de Estabilización. Y digo que, a mi juicio, no pudo evitarse, ni puede, no solo por las limitaciones e insuficiencias naturales del Archipiélago sino, sobre todo, por la decisiva influencia en nuestra economía del factor demográfico. Canarias, es bien sabido, ofrece un exponente histórico de crecimiento demográfico espectacular. Ante esta constante presión demográfica, causa de una dolorosa emigración, ante la que la oferta interna es incapaz en gran medida, hubiera sido poco menos que suicida cerrarse en criterios de autoabastecimiento o protección autárquica. Ante una estructura e infraestructura naturalmente difíciles y de limitaciones ciertas cara a la expansión, la vía elegida de exportar para importar y consumir

sigue teniendo en nuestros días entera vigencia y exigiendo un obligado reconocimiento (5).

II.—A la problemática insular surgida de la especialización agrocomercial esbozada y a las limitaciones que periódicamente ha tenido que padecer, inexplicablemente, el comercio de las Islas, se ha de unir, como también es sabido, la **inexistencia tradicional de desarrollo industrial** y el brusco salto que se ha producido últimamente, en su detrimento, de la riqueza primaria a la terciaria, o Sector Servicios, con el turismo de los años cercanos al frente. Sorprende ciertamente el abandono tradicional del fenómeno industrial en la historia de nuestra economía desde la incorporación al reino castellano hasta hace bien poco. Hay que aceptar, por supuesto, que el marco de factores de industrialización no es del todo propicio y que, a falta de materias primas, energía, técnica, capital financiero y demanda interior, entre otras cosas, fuera difícil que la expansión industrial tuviese antaño otras manifestaciones distintas de las del simple artesanado. Pero hay quiénes piensan que tampoco la agricultura tuvo unas circunstancias fáciles y que, sin embargo, con un esfuerzo merecedor de todo respeto y admiración, se logró crear una riqueza agraria y comercial estimable, a despecho de la falta de aguas, de tierras, de capital, de técnica y de medios de transporte.

Por supuesto que el retraso industrial canario no es más que el reflejo del que ha padecido, y aún, aunque menos, padece la economía nacional, iniciada en la Revolución Industrial occidental cuando este amplio y transcendental fenómeno estaba en plena evolución y expansión en el resto de Europa. Deudores de este general e inicial retraso nacional, las primeras experiencias económicas que el exterior metropolitano pudo traer a Canarias es obvio que fueran eminentemente agrícolas y comerciales, porque otra cosa no dominaban aquéllos conquistadores en el terreno de la economía, en tanto en cuanto eran originarios de una nación entonces modelo típico del subdesarrollo, que habría de llegar con más de un siglo de demora a la industrialización y que, a mayor abundamiento, **también necesitó del impulso exterior** para romper con el círculo vicioso de pobreza que le aquejaba desde la unidad nacional: el de las inversiones extranjeras iniciadas en el siglo XIX.

(5) *“Consideramos que la función exportadora es tan importante o más que la función meramente productiva. El proceso es unitario en sus diversas fases. Se cultiva para exportar. Esta íntima unidad se la proporciona su objetivo social definido: la obtención de un volumen de divisas suficiente para poder importar bienes y servicios necesarios al funcionamiento de la economía canaria”.* (“Economía Canaria 67”. Las Palmas 1968. Caja de Ahorros).

Fué precisamente en este siglo cuando se producen las primeras manifestaciones industriales propiamente dichas en las Islas. Concretamente aparecen éstas a finales de dicha centuria y principios de la actual —poco después, nótese, de la instauración de las modernas franquicias y coincidiendo con su primer desarrollo legislativo— siendo su principal exponente entonces la industria tabaquera, que tanto habría de evolucionar hasta nuestros días, y, posteriormente, el ramo químico —CEPSA, CINSA, Industrias Químicas Canarias, etc.— entre otras de menor importancia.

El carácter agrocomercial que se imprimió a Canarias después de la conquista, y que determinó, como se ha apuntado, una acusada tendencia a la exportación de la riqueza primaria, no tuvo, ni en realidad pudo tener, una corriente paralela en el dominio industrial, sencillamente porque la herencia que se recibió de los primeros españoles, y que luego acrecentarian también muchos extranjeros, solo fué rica en experiencia agrícola y comercial. Fué aquél un flujo de agricultores y faltó, consecuentemente, desde el principio, el espíritu de empresa industrial, que unido a la evidente insuficiencia y dificultad naturales de los factores expansivos que normalmente inciden o lanzan el proceso de industrialización, produjeron, a muchos niveles, una marginación evidente de los problemas industriales durante largos años. Habría sido, además, excepcional y extemporáneo que el Archipiélago hubiese iniciado entonces un desarrollo industrial cuando, hasta muy avanzado el siglo XIX, ni siquiera se dió en la economía española revolución alguna de este carácter. Con todo, es claro que el gigantesco esfuerzo agrícola no se dió en el terreno industrial.

Lo que el enteco desarrollo de este sector en las Islas permite afirmar hoy es que históricamente no se dieron en la medida necesaria supuestos que permitieran hablar de una “Canarias Industrial” o de una mentalidad industrial. Ni tampoco los hay totalmente en nuestros días, en que todavía el sector carece de envergadura y entidad de conjunto y será necesario el paso de algún tiempo para que se acerque el Archipiélago al nivel industrial que su equilibrio aconseja. De lo que, en todo caso, si se ha podido y puede hablar es de una industrialización determinada de las islas y adecuada a su peculiar fenomenología geoeconomía e, incluso, jurídica. Los esquemas en que se han montado las escasas industrias competitivas que hoy existen pueden ser un exponente revelador de este aserto. Parece obligado hacer algunas observaciones al respecto.

Las primeras industrias de cierta entidad surgen en el Archipiélago a fines del siglo XIX y principios de la actual centuria. Coincide el fenómeno insular con el comienzo en España

de la industrialización, impulsada, como de sobra se sabe, por el capital extranjero —y el aporte después de los medios financieros repatriados a partir de 1898 como consecuencia de la pérdida de los últimos restos del imperio colonial— y con la instauración y desenvolvimiento en el Archipiélago de los Puertos Francos.

Ambos fenómenos habrían de tener una notable influencia en la estructura económica de las Islas que, desde las postrimerias del siglo XVIII, pasaban por muy agudas crisis y no pocas limitaciones en su acción comercial. Pese al carácter colonizante y desnacionalizador del fenómeno financiero y técnico exterior, en esta fase nacional tradicional de aportación extranjera, —que corrió entre 1850 y 1913— la conciencia e inquietudes por la industrialización se despertaron en España y, en una medida cierta, también en nuestras islas. La evolución posterior, en ambos casos, ha sido muy compleja y, por supuesto, muchísimo más lenta en el ámbito insular.

La limitada evolución que ha experimentado el sector secundario en el Archipiélago durante la presente centuria no cabe duda que ha seguido, aunque a un ritmo palmariamente más lento, una línea de progreso en cierta medida determinada por el creciente grado de industrialización nacional. Una simple o ligera observación de la actual estructura industrial insular revelará que la mayoría —no la totalidad, por supuesto— de las industrias existentes ha sido promovida por el capital nacional, el espíritu empresarial de los industriales nacionales o la técnica importada. Con el consabido retraso, y salvo contadas excepciones —tal es el caso, v. gr., de la importante industria tabaquera— el fenómeno industrial canario se repite en un esquema muy similar al que provocó el despegue dinámico agrocomercial. Entonces, en el siglo XVI, la corriente exógena produjo el lanzamiento del sector primario y del comercio; ahora, en pleno siglo XX, también una corriente externa participa en la movilización del sector secundario. Los procesos divergen, entre otros motivos, en que así como en el ámbito de la agricultura el insular no tardaría en seguir por sí mismo y por su propio esfuerzo la tarea iniciada por los conquistadores, en el de la industria todavía la emancipación de la influencia extrainsular no ha sido posible, con las consecuencias que este hecho —que también se dá en el Sector Servicios— tiene en la capitalización de las Islas, como hemos de ver en epígrafe posterior. Lo resaltable de todo lo dicho puede ser ésto: Canarias desarrolló su estructura agraria porque agrícola era entonces la economía nacional; y se aventura por los derroteros de la industria tan pronto como la economía nacional inicia su desarrollo industrial. En uno y otro caso, como hemos de ver, la impronta comercial exporta-

hora que la insularidad impone acabará siendo común a ambos procesos.

La industrialización del Archipiélago coincide también, como antes he dicho, con la instauración previa de las modernas Franquicias. El Régimen de Puertos Francos se tratará más adelante, en próximos capítulos.

La Institución, que tanto habrá de favorecer a la agricultura comercial, a la industria, el turismo y el tráfico mercantil, representa el primer intento serio de ordenación y adecuación jurídica, económica y social de las Islas a la realidad insoslayable de su geografía (7). Nuevas, y algunas importantes, industrias van a surgir o desarrollarse al amparo de las franquicias —la CEPESA, por citar un ejemplo significativo— y de los presupuestos y principios de especialidad fiscal, arancelaria y comercial en ellas contenidos. El tema merece un pequeño paréntesis y algún comentario especial, por la polémica en torno a la influencia de la franquicia en el desarrollo industrial.

La juventud cierta del fenómeno industrial en las Islas hace de todo punto necesario encarar sus problemas con el máximo de precaución. La industrialización, que muy hondo ha calado en la conciencia de estos momentos, tanto a nivel oficial como privado, es todavía un hecho económico inmaduro, de nuestros días, y carente, por ello, de la perspectiva necesaria para situar con toda garantía de acierto en el lugar adecuado cualquier valoración. El Archipiélago tiene en su haber una experiencia de más de cuatro siglos en la tarea agraria y, ello no obstante, aún se están justamente exigiendo de la agricultura serias reformas y planificaciones (8). Del escaso y retardado proceso industrial, que tiene una vida que difícilmente alcanza los cincuenta años, ¿qué no podría exigirse?

Una de las funciones primordiales —que no la única, por supuesto— del régimen de Puertos Francos se cubre en la posibilidad que brinda de importar y transformar en condiciones fiscales no gravosas y con flexibilidad comercial los bienes y

---

(7) "La instauración de las franquicias en 1852, por la que se dotaba a las Islas de un valioso instrumento con el que operar un desenvolvimiento adecuado a nuestras condiciones geoeconómicas... Con los Puertos Francos en marcha se puso la primera premisa en pro del verdadero resurgir de Canarias". (Consejo Económico Sindical Interprovincial de Canarias. Ponencia XI. 1967).

(8) De la agricultura insular, aún hoy, se lamentan su anacrónico régimen de propiedad, su defectuosa explotación, su persistente especialización, una falta de armonía en el proceso producción-comercialización, su escasa programación y racionalización, la persistencia de técnicas anticuadísticas de cultivos, la falta de estudios científicos y el abandono de los problemas sociales agrarios. Estas y otras muchas afirmaciones son habituales en cuantos estudios y análisis se han producido en los últimos años sobre la agricultura canaria, que lleva más de cuatrocientos años constituyendo la riqueza principal de la economía insular.

servicios necesarios a la vida del Archipiélago y a su desarrollo socio-económico y de exportar, en similar cuadro, aquéllos productos que han de facilitar en otros mercados los medios necesarios para el pago de los primeros. Esta función, que tan bien se ha cumplido, sobre todo en el corto espacio de tiempo en que las franquicias tuvieron plenitud de vigencia y aplicación, en sectores de la importancia y trascendencia de la agricultura, tiene validez evidente en el de la industria. En el marco infraestructural y estructural limitado de las islas, en el que los factores industriales escasean sensiblemente, —demanda interior y materias primas, v.gr.— el proceso industrial tiene que basarse indefectiblemente en la fácil obtención de sus recursos primarios y medios para que no se enerve su, asimismo, adecuada transformación y oferta al consumo, sea interno o exterior. El supuesto de industria transformadora y de montaje del que partió, sin duda, la franquicia, tiene, por el momento, una proyección sensata y real en el Archipiélago, como también la tiene el supuesto de industria derivada del campo o la pesca, para la que la franquicia es igualmente inexcusable. Otras metas más ambiciosas no pueden, obviamente, estar vedadas, pero su logro requiere tiempo y acierto selectivo.

Dentro de este esquema, está claro que el principal problema de la industria insular, para cuyo desarrollo la naturaleza no fué pródiga y en cuyo desenvolvimiento el designio geográfico insuperable apunta una vez más al exterior, reposa en el acierto y honradez con que se seleccionen, en el tiempo, las ramas industriales que casen con la singularidad canaria y no requieran sacrificios innecesarios en otros sectores o en el consumo interno, representado por una masa de población crónicamente aquejada de escasisima capacidad de ingresos y de injustísima distribución de renta, a la que todavía no le ha sido posible destinar al ahorro disponibilidades monetarias que servirían a la capitalización interna de la región y, con ella, a la mejora estructural de las Islas y su escape de este escaso desarrollo, y aún pobreza, en que se han de mover. Por supuesto que este proceso conducirá a una mayor dependencia de la demanda exterior, pero aquélla es inevitable, sencillamente congénita a los condicionantes de la insularidad, hasta el punto revelado por el proceso de crecimiento del Sector Servicios, también dependiente de la fenomenología externa a las Islas en sus esenciales aspectos. De otra parte ¿qué país industrial de hoy no ha necesitado de los recursos, sean financieros, naturales o técnicos y del aporte exterior para desarrollarse?

Prueba harto significativa de este fenómeno la encontramos en la realidad misma de nuestra industrialización actual. Las manifestaciones más relevantes de nuestra industria —escojo de

nuevo a la Industria Tabaquera y a la Química— se han producido sobre el ensamblaje franco y desgravado de la importación, la transformación y la posterior atención a la exportación o el consumo interno. El mismo ejemplo podrían darlo en el futuro la petroquímica, la industria naval, la textil y la conservera, por tomar tres casos sobre los que mucho se está especulando en estos días.

En realidad, tomando en consideración el sector secundario dentro del conjunto de la estructura regional, sin abstraerlo o individualizarlo, resulta presumible que el proceso agrícola-exportador que ha mantenido la economía isleña haya de tener en el desenvolvimiento industrial una paralela fenomenología. Y no sería esta línea ni gratuita ni caprichosa, sino la consecuencia natural de una economía que tiene en la proyección externa de sus producciones, elementos y recursos el mejor “modus vivendi” y el más adecuado camino de expansión. Cualquier esfuerzo dirigido en contra de esta natural determinación, si no inútil, si sería, obviamente, mucho más difícil y sacrificado, porque cerraría los ojos ante la evidencia del “plataformismo” insular y de su peculiaridad natural.

Hay que respetar, desde luego, a quienes ven en el régimen de Franquicias un obstáculo a la industrialización. Al menos, a la industrialización que ese sector de opinión estima óptima (y para el que, sin embargo, la existencia de las barreras “arancelarias” que representan los arbitrios de los Cabildos Insulares, instrumento opuesto al espíritu franco, **son un freno a levantar**). Pero resulta difícil compartir, prescindiendo de esas contradicciones, que el montaje de la industria insular, en detrimento de sus otras riquezas y de la población misma, haya de hacerse arrancar del cómodo proteccionismo, ya en proceso mundial de descomposición, o del objetivo del mercado interior. Cabría teóricamente aceptar una pequeña o mediana industria —a la que hay que dar importancia, pero como complementaria de procesos industriales capaces de llegar, a más del local, al mercado nacional o al africano, en una primera etapa— suficiente solo para abastecer el mercado insular, defendida fiscal y arancelariamente de la concurrencia, y avivando el panorama de minifundio e infradimensión que ya hoy, con sus lógicas secuelas, existe. Sería aceptable, desde luego, si se pone de acuerdo el consumo interior en pagar más por productos de menor calidad —a ese nivel ello sería inevitable— y en sacrificar su corta capacidad de compra y ahorro, en el conjunto de la economía de las Islas, a favor de un sector o de determinadas ramas del mismo. Me temo que este programa no puede encajar con el sentimiento del habitante medio de las Islas.



Aún hoy tiene autoridad, como cita a este respecto, el enfoque del Primer Plan de Desarrollo Económico y Social de Canarias —1964-1967—. En su texto se dice: “Se le ha objetado esencialmente al régimen de puertos francos el haber impedido la industrialización de las islas, circunstancia que el mismo acontecer histórico se ha encargado de desvirtuar al contemplarse que durante los años que prácticamente ha estado abolida la libertad comercial en Canarias tampoco ha surgido un movimiento de industrialización a la par que en la Península se ha producido un amplio desarrollo industrial. La falta de desarrollo industrial no puede imputarse a su régimen de puertos francos, porque de nada valdría una industria protegida, implantada en la mayoría de los casos en condiciones adversas —escasez de energía, elevado precio relativo de la misma, limitados recursos hidráulicos, falta casi absoluta de materias primas— si no tiene un mercado en las debidas condiciones a que atender; el mercado canario es muy reducido, el peninsular se encuentra muy alejado, y la distancia ahoga todo afán de competencia con la industria peninsular, y las mismas razones —lógicamente aumentadas— se pueden aducir sobre las posibilidades de exportaciones industriales hacia los mercados europeos. Establecer un régimen proteccionista con la única finalidad de crear una industria de “invernadero” no puede tener aliciente alguno, y si además puede poner en peligro su verdadera fuente de riqueza, como es la agricultura de exportación, al provocar una elevación de sus costes, cuando lo que se pretende a toda costa es su abaratamiento, carece de todo sentido lógico. Esto no quiere decir, ni mucho menos, que no haya posibilidades industriales para Canarias, pero es cuestión de tiempo y de selección de actividades” .

Nadie duda que la economía insular está necesitada de un certero y realista impulso industrial, porque es evidente que la modestia presente del sector secundario ha de ser superada en beneficio del equilibrio económico y social del Archipiélago. Cual haya de ser el resultado de este relanzamiento industrial, que se fragua precisamente ahora, es difícil de precisar, aunque todo hace pensar que la industria canaria, como ha ocurrido con su agricultura y con sus servicios, tenderá también hacia esa orientación externa, tan peculiar y condicionada, que ha llevado, del brazo de la actividad comercial, a los sectores primario y terciario a niveles de indudable entidad y de la que es difícil que se sustraiga el Archipiélago por mor de los tan repetidamente aludidos dictados geográficos.

III.—Ya ha quedado apuntado que la nota más característica y trascendente del proceso económico de los últimos años

ha sido la del rápido crecimiento del Sector Servicios, de forma que en la estructura económica insular actual, junto al relieve tradicional del sector agrícola, el avance del sector terciario —que se ha operado fundamental y decisivamente sobre el fenómeno turístico— ha pasado a un primer e importante plano. La trascendencia de este fenómeno no puede pasar desapercibida, aunque ha de acogerse con la prevención que apunta lo mucho de espejismo que el cambio encierra, no obstante ser el hecho, desde luego, mucho más significativo que el estancamiento, cuando no recesión, de la exportación agraria o que el incremento que nuestra exportación industrial refleja y deja fácilmente comprobar.

Quizás en esta transformación estructural lo que más deba inquietar es el matiz profundamente especulativo y coyuntural que ha encerrado la avalancha turística y la diversión o desvío de inversión que ha operado aquélla, giro del que el principal afectado ha sido el sector industrial, porque los alicientes turísticos le han restado una capitalización muy necesaria aunque menos prometedora, quizás, a corto plazo.

Este paso al tercer sector, de mano del turismo, es, pues, lo más destacado de la evolución reciente de nuestra economía, juntamente, sin duda, con el incremento de la exportación industrial, aún incipiente pero altamente esperanzador. Ha sido el clima la raíz del suceso y, junto a él, el palpable ascenso, potenciado por las franquicias, en la intercomunicación activa de las Islas, en el tráfico de nuestros puertos y aeropuertos y, en definitiva, en la situación geográfica, que se presenta, una vez más, como implacable dictadora de los destinos del Archipiélago. Tampoco ha podido sustraerse, en fin, el Sector Servicios, a esa “externación” de necesidad que tiene la economía insular, y el subsiguiente efecto de dependencia de la demanda exterior, de la que no pudo zafarse el proceso agrocomercial y no podrá, sin duda, escapar el desarrollo de la industria. Nada que se haga a espaldas o al margen de la estrategia de las Islas parece que pueda tener éxito. Y este postulado, mientras no se demuestre lo contrario, tiene en el siglo actual el mismo valor que la historia ha demostrado que tuvo desde el siglo XVI hasta nuestros días.

## CAPITULO III

### EL FACTOR CAPITAL EN LA ECONOMIA INSULAR

Una de las razones que más claramente puede explicar que la economía insular se encuentre aún en la imprecisa zona que separa los niveles de desarrollo y subdesarrollo e, incluso, que la estructura económico-social de las Islas esté sensiblemente más próxima a la problemática de este último, hay que buscarla, sin duda y entre otros hechos, en el que refleja la escasa incidencia que tradicional y crónicamente ha tenido en el Archipiélago el factor capital. Canarias es probablemente la región española que más descapitalizada ha estado, y está, a lo largo de su evolución socio-económica, la más desatendida de la financiación y de la inversión pública estatal y, por ende, la más necesitada, en su eventual progreso, de capital y medios financieros **extrainsulares**, sean extranjeros o del área peninsular, externos en ambos casos y, por ello, de muy parecidas consecuencias y peligros. La recepción debe ser, sin embargo, cuidadosa (9).

- (9) *"Nadie duda que Canarias, que ha carecido tradicionalmente y carece de capital, que ofrece un ahorro pobrísimo y cuenta con unas posibilidades financieras propias realmente escasas, necesita y ha necesitado de ayudas e inversiones. Y éstas, por no poderse obtener con lo que se tiene dentro, han tenido y tienen aún que venir de fuera. Necesitamos de apoyo financiero exterior. El "quid" debe estar en definir sus términos. Hasta aquí todos conformes..."* "Discurrimos en lo exclusivamente económico. Esto debe, desde ahora, quedar claro. Por ello no parece aventurado hacer constar que el efecto inversor exterior en las Islas, por sus especialidades geo-económicas, tanto puede perjudicar, si es desordenado y carece de proyección, en el caso del capital peninsular como en el del extranjero. Las consecuencias de esta invasión, desde el ángulo económico netamente isleño, son similares. En uno y otro caso, prescindiendo de los impactos inmediatos de la inversión, la salida, a mayores plazos, del capital explotado en nuestras Islas —en forma de dividendos, remuneraciones, intereses, beneficios, repatriaciones, etc.— puede ser igualmente dañosa". (Boletín Informativo de la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de S/C. de Tenerife, núm. 47/1968. Editorial).

La escasez interna de capital, por los motivos que se apuntarán seguidamente, hubiera hecho necesaria una intensidad de la inversión pública oficial, al menos en el terreno infraestructural, que hasta épocas muy recientes, desgraciadamente, no se hizo palpable. Ello motivó el paso a un primer plano del aporte privado exterior, con todas las consecuencias de su drenaje y efectos. En ese proceso de desplazamiento —sigo pensando en el capital extranjero y en el nacional extrainsular— la estructura canaria ofreció y ofrece el esquema de **economía receptora de capital**, de medios financieros externos, foráneos, y, por ello, el de economía colonizada y dominada en sus decisiones básicas por la presión financiera de fuera, producida esencialmente bajo las formas de la inversión directa.

La trascendencia económica que hay que dar a las inversiones de capital viene lógicamente determinada por el alcance que se atribuye al factor **capital** en todo proceso de desarrollo. Me refiero no al llamado **capital real**, o conjunto de recursos productivos, sino al propiamente dicho **capital financiero**, como conjunto de medios monetarios capaces de movilizar los recursos naturales, de suplir, impulsar y mejorar los restantes factores expansivos y, en suma, de servir a la financiación del desarrollo y a la **formación interna de capital**.

En este sentido, de sobra está aceptado el principio de que todo desarrollo económico, como proceso de mejora de la estructura, de la producción y del nivel de vida de un determinado país o territorio, entre otras cosas, se encuentra decisiva y estrechamente asociado al capital, cuyo adecuado crecimiento se estima, por cuanto es en sí y por su potencial operatividad sobre los otros factores, como fundamental. Que el capital se presenta como uno de los más importantes instrumentos del desarrollo económico y social no deja lugar a dudas ni exige, por supuesto, de mayores comentarios.

Sabido es que el incremento mayor o menor de la disponibilidad de capital, en toda economía, está dependiendo esencialmente del llamado **coeficiente de inversión**, tasa que viene determinada al añadir a la **capacidad interna** de ahorro el eventual aporte de medios financieros externos. Las posibilidades de inversión de capital o el grado de financiación están, pues, básica y consecuentemente, en función de la propensión interior al ahorro y de las entradas de capital externo, resultado, éstas a su vez, de la capacidad de ahorro e inversión que se den en la economía originaria y del aliciente que se ofrezca a su captación o la necesidad exterior de invertir o suministrarse de determinados productos.

El fenómeno general de la inversión está, consecuentemente, muy ligado a la fenomenología del ahorro. Sentado que la primera es necesaria para el desarrollo, se está implícitamente reconociendo que el segundo lo es también. Si se dan los supuestos que permitan el ahorro, si hay capacidad de ahorro, habrá, en principio, capacidad de inversión. La inversión, en medida diversa, está en íntima conexión con el ahorro, si bien las interrelaciones de ambos, en sus múltiples implicaciones, ofrecen a la ciencia económica un panorama ciertamente más complejo del que ésta sencilla y breve apreciación pudiere sugerir.

A los propósitos de estas elementales consideraciones, basta con señalar que el ahorro, en el complejo juego de la renta, los ingresos individuales, la demanda y el consumo, incide, como lo hace también el aporte de medios financieros extraños, de capital foráneo, en la problemática de la inversión de forma notable, de modo que si ese ahorro es débil, de escaso nivel, el aludido coeficiente o tasa de inversión presentará también un nivel normalmente reducido —máxime si, como aquí ocurre, la propensión al consumo es fuerte y cada vez mayor— haciendo este hecho en extremo difícil el desarrollo y lento el ritmo de expansión. Y no bastaría para resolver los problemas de este orden con presionar las tasas de ahorro e inversión, porque sin una ordenada planificación y proyección de las inversiones y su adecuada distribución entre los sectores de mejor aprovechamiento se corre el peligro de inflacionar o el desperdiciar o mermar la productividad de las mismas. Añádase a ello que recurrir a la captación de capital de fuera también sin orden y precaución entraña la grave amenaza, ya sufrida y difícilmente soportada por muchas economías subdesarrolladas o en vías de desarrollo, de ver en no largo periodo de tiempo bajo el control y dominio foráneos los recursos productivos y resortes estratégicos de la unidad económica receptora de aquel capital, o padecer un endeudamiento o una colonización de la propia economía.

La capacidad de ahorro interno del Archipiélago ha sido tradicionalmente muy baja, pese a la planificación económica de estos años últimos. La razón genérica de la debilidad ahorradora se suele situar fundamentalmente en este punto: el bajo nivel de renta "per capita" y la desigualdad de su distribución. La debilidad de los ingresos, a la par que incide en la demanda, determina la escasa posibilidad de ahorro y ésta, naturalmente, la de inversión. Las causas primarias de este conocido cuadro de la economía insular hay que encontrarlas en la renta. Apuntemos, también muy brevemente, algo en torno a ella.

No resulta difícil valorar la trascendencia que el mejor conocimiento posible de la renta tiene en toda política económica

y, por supuesto, el que se obtenga de esa renta referida a las personas que integran la comunidad económica de que se trate. En función de cual sea su estructura y su nivel se podrá ponderar el grado mayor o menor de progreso de un pueblo y especularse con base y fundamento sobre las necesidades y conveniencias de su desarrollo. Queda claro que el bienestar de una comunidad determinada será mayor cuanto más elevada sea su renta, **cuanto mejor distribuida esté**, cuanto más rápidamente crezca o más fácil sea obtenerla.

La economía canaria ha ofrecido históricamente una renta baja, con reducidos niveles "per capita" —de los más bajos de España— y una distribución muy desigual, lo que ha determinado una escasa propensión interna al ahorro, una capacidad débil de inversión y una dificultad, por ende, grande para el desarrollo, lo que ha obligado a la captación o recepción de medios financieros externos para su crecimiento, no obstante lo cual está aún lejos de tener unas posibilidades de capitalización adecuadas o de suficiente estructura para la formación interna de capital.

La situación se hizo y hace, aunque ya en menor medida, más grave cuanto que ese recurso al medio financiero externo es causa, no solo de la debilidad regional en sí, sino de la escasa atención que siempre ha tenido Canarias de la inversión pública estatal. En esta inversión hubiese estado el remedio principal de nuestra actual descapitalización, porque el gasto público hubiese coadyuvado a sentar las bases de unas posibilidades de capitalización interna en nuestra unidad geoeconómica —distinta, como tanto se reitera, del área nacional—, a permitir mejorar nuestra estructura y ordenar nuestra economía adecuadamente y evitar que los desplazamientos de capitales desde zonas foráneas inversoras llegaran a los límites incontrolados que hoy parecen existir. Resulta claro, en definitiva, que la Hacienda Pública en Canarias se ha dejado llevar durante muchos años de su crónico padecimiento de ansia recaudatoria con olvido de las funciones de **distribución, inversión y desarrollo** que tiene que cumplir también.

Sin que convenga mayor digresión sobre el tema, basta señalar que, efectivamente, la ausencia de ahorro interior local, la dificultad de **formación interna de capital** que tiene la región, el notoriamente débil ritmo de inversión pública que en la misma se ha producido históricamente y la alta propensión al consumo de estos últimos tiempos, ha hecho necesario y hasta urgente acudir y captar desmesuradamente los medios financieros exteriores al alcance. El grado de colonización de nuestra economía es, por ello, grande y, por supuesto, no de nuestros días,

afectando el hecho de modo evidente a nuestro desenvolvimiento económico y, por descontado, al sufrido sector social de nuestras Islas.

Las situaciones colonizantes que han determinado estas circunstancias apuntadas no son nuevas. Una panorámica retrospectiva de nuestra evolución socio-económica revelaría una constante bien definida: desde siempre, y con escasísimas excepciones, nuestra andadura socio-económica ha discurrido dentro de los modelos típicos del sistema colonial.

Colonizantes fueron ya, efectivamente, los primeros balbuces económicos del período hispánico antes trazado. Las primeras explotaciones agrícolas fueron financiadas e impulsadas por los conquistadores dentro del cuadro clásico de las inversiones para la exportación, tan generalizadas en los pasados siglos en todo lugar subdesarrollado e incluso hoy en los llamados "países del tercer mundo". En un plano colonial, haciendo estratégico aprovechamiento de nuestras riquezas naturales y de la baratura de la mano de obra, los primeros grupos españoles desplazados a las Islas produjeron el fenómeno de la agricultura exportadora especulativa que tanto habría de influir en nuestro futuro. Para muchos, el caso canario fué un albor del sistema colonial e, incluso, un modelo que luego se probaría en América, África y Asia. Ni que decirse tiene que este sistema produce grandes ventajas para el capital inversor y grandes desventajas para la economía receptora de aquél, porque el medio financiero no va a mejorar estructuras sino a obtener la mayor rentabilidad posible en estos casos.

La historia se repite después, cuando los ingleses introducen, sobre una apoyatura financiera propia, los cultivos del plátano y el tomate, estableciendo incluso sus organismos bancarios, sus redes de distribución y sus compañías de comercialización. Fué esta época coincidente con un período de la historia económica nacional de tremenda invasión de capital extranjero, que arrastró, aquí como en el resto de la patria, hacia las esferas del capital foráneo los mejores recursos productivos y cuantas organizaciones y unidades requirieron la comercialización y expansión de los productos explotados. El fenómeno fué muy similar en otros cultivos, como la patata.

Afortunadamente, y siguiendo también la corriente que se produjo en todo el país a partir de 1941, de recuperación de inversiones y nacionalización de recursos y servicios, el capital canario inició, sobre todo ayudado por las circunstancias creadas al término de la Guerra Mundial, un proceso de control agrario y comercial que daría sus frutos, aunque no fué de recuperación total.

En la actualidad, el grado de participación extrainsular —nacional o extranjera— en nuestra agricultura no es tan fuerte como lo fué antes, pero se detecta fácilmente. Se detecta, incluso, algo más serio, cuál es que los nuevos cultivos que ahora se inician están sufriendo en su lanzamiento, de nuevo, una clara incidencia extranjera, motivada por la falta de capital propio, por la escasez de contactos comerciales de los locales para la expansión en el exterior y por el carácter especulativo reenumerativo de estos recientes cultivos. (10).

Este panorama brevemente esbozado se produce, téngase en cuenta, en nuestro más importante sector, el primario. La nota se acentúa tremendamente en los restantes.

En nuestro sector Secundario incipiente, y en el Terciario, el grado de desregionalización es extremo. El noventa por ciento del peso de nuestra actual y débil industria está en manos de capitales peninsulares o extranjeros y en los servicios —piénsese, v. gr., en la Banca, los Seguros y el Turismo— ocurre otro tanto. El control extrainsular en ambos sectores es definitivo, con las consecuencias que de ello se derivan, no ya en el campo de las decisiones y promociones, sino en el serio de las transferencias y trasvases de medios financieros al exterior insular —repatriaciones, beneficios, dividendos, etc.—, en la salida a otras áreas de capital, lo cual, por nuestra individualización geoeconómica, tiene todos los efectos en su conocida dimensión. Añádase a ello que son escasísimas las reinversiones de esos grupos, por lo que la formación de capital interno carece de estructura adecuada y a todas luces aquejada de manifiestas deficiencias.

En el capítulo del comercio, la presencia de extranjeros, que fué siempre intensa desde los primeros tiempos, alcanza hoy niveles muy preocupantes. Una gran parte de nuestro comercio está bajo el control foráneo, con más capacidad de financiación y mejor situación relativa en la comercialización.

La conclusión de esta elemental panorámica es clara y triste. Se sigue careciendo, con carácter crónico, de capital propio, y la esperada mejora estructural que nuestros Planes de Desarrollo específicos siempre anunciaron no llega, ni se producen las bases que permitan confiar en que tal reforma estructural, tanto económica como social, haya de tener realidad en tiempo próximo.

(10) Como botón de muestra tómese el siguiente. En floricultura y plantas, cultivos de mucha actualidad en Tenerife, de cuarenta empresas productoras-exportadoras —según datos estimativos facilitados por UNIFLOR— más de veinte (entre ellas las más fuertes) son de extranjeros, unas seis de capital mixto y el resto de capital local y nacional. El minifundio es grande (si se tiene en cuenta que estos cultivos no llevan más de tres años de historia exportadora) y el grado de intervención foránea decisivo.



**SEGUNDA PARTE**  
**Las especialidades Económico-Fiscales**  
**de Canarias**



## CAPITULO IV

### CONSIDERACIONES PREVIAS

La sintetizada panorámica económica que se acaba de exponer en la Primera Parte ha de ayudar, pese a su elemental contenido, o al menos orientar, en la mejor comprensión y determinación de la temática que integra la especialidad fiscal del Archipiélago.

El singular esquema tributario que hoy rige en Canarias nos enfrenta a una materia que no es ni sencilla ni corta, como de sobra se conoce. Pese al indudable atractivo que la problemática económico-tributaria insular ofrece en tantos aspectos, el carácter árido y sumamente positivo que tiene siempre el tema fiscal no puede ser orillado en el análisis de nuestras especialidades, ni siquiera por la vía de esquematizar al máximo posible sus rasgos fundamentales, como deseo hacer ahora.

Resulta conveniente, pues, antes de entrar de lleno en la especial situación fiscal del Archipiélago, hacer unas breves **acotaciones** de carácter previo, que sirvan para delimitar precisamente el tema a tratar y para facilitar la necesaria síntesis y ordenación del mismo.

I.—La primera acotación a hacer es de orden **terminológico**.

En la terminología habitual, incluso en la oficial, el esquema singular tributario de las Islas suele recogerse bajo el título **“REGIMEN ECONOMICO FISCAL DE CANARIAS”**. Esta rúbrica, generalizada, no me parece rigurosamente técnica y precisa, pues tal **Régimen**, en su sentido propio, sencillamente no existe, como tendremos ocasión de comprobar. Cosa distinta es que, con el tiempo, se llegue **por fin**, a la configuración de un Estatuto o Régimen auténtico, como es anhelo insular de tantos años.

Aquel enunciado si es, por contra, altamente expresivo, por cuanto la titulación del tema fiscal se deja significativamente unida a la problemática económica, llevando inmediatamente al ánimo de quienes hayan de abordarlo una idea que conviene dejar ya ahora bien subrayada: la importancia decisiva e incuestionable que la fiscalidad ha tenido y tiene, mucho más que en cualquier otra región española, en el devenir histórico económico y social del Archipiélago, y el alcance, igualmente decisivo, que el instrumento fiscal adquiere en nuestro panorama socio-económico, por cuanto en él ha actuado y actúa, conformando normativamente su realidad o incluso produciendo su fenomenología oportunamente.

Ante lo he dejado apuntado. La íntima vinculación de lo fiscal y lo económico, que con mayor o menor intensidad se produce o debe producirse en toda comunidad económico-social mínimamente ordenada, adquiere en las islas, como principio, dimensión de verdadera trascendencia, hasta el punto de resultar prácticamente imposible o difícilmente alcanzable la comprensión de nuestro entramado socio-económico peculiar sin la ayuda, inevitable, del análisis fiscal, o viceversa.

Canarias, puede adelantarse, no ofrece aún un "Régimen" fiscal especial en el auténtico sentido y proyección del término. Y ello pese a los condicionantes, de muy diverso orden, que aquí subsumen la fiscalidad en la estructura social y económica.

II.—También parece muy oportuno, y no solo por razones metodológicas, adelantar ya algo sobre la localización histórica y temporal de las actuales franquicias, de las que arrancan las especialidades fiscales que hoy caben ser consideradas. Vaya, en tal sentido, una segunda, y también breve, acotación.

Efectivamente, la base de la actual especialidad tributaria del Archipiélago se encuentra en los Puertos Francos, como es bien sabido. Esto no quiere decir que no existan en su historia anterior manifestaciones y exponentes de otros tratamientos tributarios singulares. No es el momento de abordar pormenorizadamente estos antecedentes, porque cuentan ya con estudios muy significativos y porque su conexión con la franquicia moderna es, en muchos aspectos, imperceptible. Pero puede ser útil una breve referencia a esas épocas previas.

Toda la especialidad canaria que parte de 1852 tuvo su apoyatura y justificación, como la anterior, en los claros **determinantes geográficos, económicos, sociales y políticos** de su historia. En consideración a ellos, el Poder Central siempre estimó de modo particular en las Islas el tema hacendístico, por lo que puede afirmarse que la excepcionalidad de estos territorios en

el orden tributario tiene una ascendencia y tradición antiguas y de indeclinable peso.

Las Islas Canarias, efectivamente, han sido siempre objeto o han disfrutado, a lo largo de su compleja y difícil historia, de exenciones y gracias fiscales. Las que surgen a mediados del siglo XIX no son manifestaciones debidas a extrañas o sólo coyunturales circunstancias, pues los gobiernos nacionales siempre estuvieron persuadidos de que aquellas eran necesarias, y hasta vitales, para fomentar su riqueza y lograr su desarrollo social; de que eran estricto imperativo de su singular geografía y aislamiento, de su peculiar estructura y de su no menos especial desenvolvimiento. El profesor La Rosa Olivera (11) ha señalado como al finalizar la conquista de las últimas islas del Archipiélago, y para estimular su población, los Reyes Católicos les concedieron total exención de tributos durante veinticinco años. Respecto a Tenerife y La Palma, el trato fiscal especial concedido por la Corona alcanzaba a todo tipo de alcabala, monedas, "pechos y derechos", tributos y cualquier gravamen que hubiese de recaer sobre "lo que vendiesen o comprasen dentro de dichas islas". Estas franquicias, primero temporales, se confirmaron luego a perpetuidad (12), y reflejan, ya entonces, la importancia dada en el marco socio-económico isleño a los gravámenes que hoy se denominan de consumo, afectantes primordialmente al tráfico mercantil, en la imposición indirecta.

Esta inicial tendencia, con altibajos históricos que no hacen ahora al caso, se continúa con muy excepcionales rupturas hasta los momentos más cercanos y precedentes a las actuales franquicias; y mientras se gestaban aquellas aún tenían claros exponentes de virtualidad, pese a los agobios que en muchos periodos supusieron la imposición y recaudación de particulares tributos. Estas especialidades no sólo llegaron a referirse a los derechos que gravaban las mercancías destinadas al consumo —que hoy se incluyen bajo el enunciado genérico de **imposición indirecta**— sino a otros conceptos muy afines, como el **papel sellado**, y a otras contribuciones de distinta naturaleza, como la **territorial** —hoy encuadrada en la llamada **imposición directa**—.

La instauración de los Puertos Francos de Canarias, origen de la panorámica fiscal que hoy podemos contemplar, abrió sin duda una nueva etapa, muy importante y más técnica, en el terreno de las especialidades jurídico-públicas del Archipiélago. Se abrió, además, en un momento histórico que dá un alto y serio significado a la institución.

(11) En su importante e interesantísima obra "Evolución del Régimen Local en las Islas Canarias".

(12) Por Real Carta de 19 de septiembre de 1528.

De una parte, cuando las franquicias surgen a la vida jurídica, en aquel 1852, el país entero corría una compleja y fuertísima época de uniformismo jurídico, que rechazaba rabiosamente, por principio de inspiración francesa, cualquier tipo de especialidad territorial, de regionalismo jurídico. Se vivían, como de sobra es conocido, momentos de agudo antiterritorialismo, de acentuado centralismo, en el que hubo de pensarse y ponderarse mucho cualquier decisión que encerrara el espíritu pluralista que la franquicia aparejaba; hubieron de ser muy poderosas y justificadas las medidas que, por la vía fiscal y administrativa, llevaron a reconocer legalmente una regionalización normativa en un ambiente de uniformismo extremo. En un ambiente, además, donde gravitaban serias preocupaciones "ultramarcas", debidas a la crítica situación de los territorios coloniales españoles. A este respecto, también es significativa la fecha del nacimiento de las franquicias. El siguiente pasaje, entresacado de un escrito oficial de 1964, de las Reales Sociedades Económicas de Amigos del País en Tenerife y Las Palmas, es en extremo expresivo de tal circunstancia. Dice así: "Hay que contemplar inteligentemente cual era la situación de nuestras queridas Islas, tan españolas, en 1852, fecha del Real Decreto de Puertos Francos (Bravo Murillo), y la que hoy la evolución del mundo les dá. Entonces estábamos en el borbe de la "desantillanización" sin que jamás se entibiase el acendrado patriotismo de los isleños. Ahora nos hallamos en la frontera del africanismo". Tan poderosas y justificadas fueron aquéllas razones como las que hoy hacen que se mantenga la franquicia.

De otra parte, la situación económica y social del Archipiélago había alcanzado un grado eminentemente crítico y, por ello, de confusión general. Los documentos que ha sido posible manejar sobre esta época revelan un panorama de complejas tensiones, incluso políticas, en la vida insular, en la que, sin duda, fueron destacados protagonistas los graves desequilibrios económicos y sociales por lo que las Islas atravesaban. Fé de la situación por la que derrotaba la atmósfera isleña la revela, con lujo perfecto y desacostumbrado de consideraciones, la Exposición de Motivos del Real Decreto de 11 de Julio de 1852, debido a Bravo Murillo, creador, en una España obsesionada en la lucha del Arancel, en la cuestión arancelaria, en la pugna libre-cambio y proteccionismo, de los Puertos Francos. Sin duda, es este el principal valor que aún conserva, por cuanto ayuda a la interpretación histórica de los Puertos Francos, aquel primer texto de franquicias —exponente de la tesis librecambista del momento— hoy decaído, como la ley confirmatoria de 1870, a partir de los preceptos de la ley fundamental de 6 de Mayo de 1900, de idéntica orientación liberal.

En la extensión que dá esta segunda acotación no parece aventurado afirmar que los canarios tienen en las franquicias un auténtico **Fuero**, o al menos algo que es lo más aproximado a ello. Como tal, no parece aventurado entender que cuanto mayor sea la situación conflictiva en torno a los Puertos Francos, particularmente intensa desde los años 36-40 de esta centuria, mayor ha de ser el sentimiento de fuero, de estatuto, que anima a los habitantes de las Islas respecto de sus especialidades tributarias.

III.—Trás lo expuesto, una tercera acotación aparece como necesaria. Dada la configuración jurídica de las franquicias, ¿qué carácter ha de darse a las especialidades fiscales de ellas surgidas?

La institución de los Puertos Francos, en primer lugar, ha nacido del Derecho Fiscal —o, si se prefiere, de la Administración Financiera o el Derecho Tributario— y en el campo y normativa de ese Derecho encuentra su génesis y contenido fundamentales. Sin embargo, la amplitud de las franquicias y el desarrollo de sus principios y directrices de orden tributario le han dado en el campo del Derecho Administrativo reflejos de considerable alcance, hasta el punto de que —tal ocurre, v. gr., en los aspectos aduaneros— el bagaje jurídico administrativo de la institución es hoy tan importante y denso en el terreno puramente fiscal como en el propiamente administrativo. Sobre una y otra parcela del Derecho, hoy todavía tan confundidas, la normativa actual de los Puertos Francos constituye, como ya se ha apuntado, el conjunto de disposiciones más determinantes de la “especialidad canaria” y el cauce más atractivo para acercarse o aproximarse a ella. De hecho, la temática de la fiscalidad canaria ha sido incluida (13) en el ya denominado **Derecho Administrativo Especial Canario**, manifestación especial, no autónoma, del derecho Administrativo patrio, configurada por un ciertamente nutrido contenido de especialidades territoriales jurídico-públicas.

Lo que para muchos ya no aparece duda es que la institución de las Franquicias ofrece mucho de exponente avanzado y temprano de lo que se ha configurado modernamente como **Derecho Administrativo Económico** —en la terminología de HUBER— o como **Administración Económica** —en la de ZANOBINI, entre otros— y, al tiempo, ejemplo evidente y claro de la creciente

(13) Con ese encuadre se han abordado los temas tributarios canarios en el Seminario de Derecho Administrativo de la Universidad de La Laguna, que dirige el Dr. Alejandro Nieto, Catedrático de la asignatura.

vocación administrativa por la fenomenología económico-social y de la cada vez más estrecha vinculación del Derecho y la Economía, que viene obligando más intensamente que nunca al primero a rastrear en los dominios de la segunda, ya sea para configurar jurídicamente su problemática real y fáctica, ya para influir o provocar normativamente sus contornos y desarrollo.

En las franquicias, en segundo lugar, nos encontramos ante una especialidad basada en criterios territoriales, en una especialidad territorial, aunque no integral por su contenido. Su razón íntima y básica no parece necesario que se diga que se encuentra en la identidad y singularidad geográficas de las Islas, área regional perfectamente definida y operante, unidad económica diferenciada y de acabada personalidad. Las normas fiscales que rigen en Canarias son específicas en tanto en cuanto determinan la aplicación distinta o no aplicación de determinados tributos en el ámbito físico de su territorio. Son especialidades o excepciones tributarias vigentes en el área del Archipiélago y que afectan a las mercancías y actividades que intervienen en el tráfico que contempla la ley como sujeto, directa o indirectamente, a tributos en el ordenamiento general fiscal. Pero, y esto es importante, no hay como se, ha dicho, un Régimen territorial fiscal especial en Canarias como lo hay en Alava o Navarra, o en Ceuta y Melilla, aunque nuestro esquema se acerca al de estas últimas áreas mucho más que al de las primeras.

En definitiva, lo que opera en el Archipiélago es una normativa específica excepcional, unas excepciones en determinados impuestos dentro del territorio insular, impuestos que existen y se configuran en el sistema u ordenamiento tributario nacional pero que, o no se aplican aquí o se aplican distintamente. Efectivamente, y sin ánimo de detallarlo ahora, las especialidades fiscales Canarias afectan, primordialmente, desde el ángulo de la Hacienda Estatal, a la llamada **Imposición Indirecta**, no a la Directa —salvo contadísimos casos—; y desde el ángulo de la Hacienda Local, a los gravámenes de las Corporaciones Locales, particular y principalmente referidos a los llamados **Arbitrios de Cabildos**, como habremos, en ambos casos, de ver. También condicionan las **Franquicias**, en el ámbito externo a su territorio, determinadas especialidades tributarias, que serán objeto, igualmente, de tratamiento, como reflejos exteriores del Puerto Franco.

IV.—Es de advertir, como cuarta acotación, que no resulta sencillo condensar en estas páginas toda la materia fiscal específica de Canarias. Por supuesto que nunca es tarea fácil el te-

ma fiscal, porque su contenido nos enfrenta a un sector del Derecho extremadamente positivo y escasamente dotado de contenido doctrinal, aunque éste no esté totalmente ausente y en él se avance claramente. Lo que el tema nos lleva hoy a barajar, fundamentalmente, son textos, mucho más que doctrinas.

Este panorama se agudiza en el caso concreto de la fiscalidad insular. Si a nivel nacional la práctica tributaria se ha convertido en una intrincada selva de disposiciones, no siempre ordenadas y consecuentes, que más de uno ha achacado acertadamente a la endémica “normorrea” jurídica que padece el país hace ya muchos años —piénsese en el escasísimo lapso de tiempo en que se han agotado, sin ir más lejos, las reformas tributarias de 1940, 1957, 1959, 1964, 1969, y están por ver cuantas más en un futuro no lejano— en Canarias, esa **superproducción** normativa, ese obsesivo y excesivo legislar —tan grave como su extremo opuesto— se ha venido a complicar, además, por la unión a otros factores importantes de naturaleza extrajurídica o extraeconómica, esencialmente políticos.

En el proceso de institucionalización especial de Canarias, efectivamente, hasta nuestros días, y de forma muy singular en el terreno en que ahora vamos a movernos, es decir, en el económico-fiscal o fiscal-comercial, la acción puramente administrativa, no siempre acertada ni clara, ha tenido muy frecuentemente que moverse por caminos en los que criterios y factores ajenos al derecho o a la problemática social y económica (14) limitaron e incidieron en el espontáneo y propio despliegue de la Franquicia sobre la realidad insular, lo que ha sido causa señalada de que no se pueda contar hoy con un cuerpo orgánico y unificado de normas y disposiciones, recopiladas sistemáticamente, a modo de Estatuto, y que, en consecuencia, se corra el peligro, muchas veces, de perder el hilo o conexión de las peculiaridades isleñas, por la dispersión y complejidad del panorama que ofrecen y por las obscuridades y problemas que en la práctica muchas disposiciones aparejan.

Todas estas circunstancias es obvio que han enrarecido el tema, lo han supersensibilizado y, por ende, le han restado claridad en no corto número de aspectos. El grado más serio de incidencia de todos estos hechos resulta evidente que ha sido la reiterada vulneración y conculcación de las normas y principios legales del Puerto Franco, hasta el punto de ser lícito afirmar que las franquicias, muy concretamente desde el fin de la Gue-

(14) *Temores políticos al pluralismo; cómodas y erróneas concepciones de “privilegio”; olvidos técnicos al legislar respecto de lo ya legislado; excesiva ansia recaudatoria de la Hacienda Pública, en muchos momentos; entre otros factores similares que huelga, por conocidos, enumerar.*



rra Civil española no han sido puramente aplicadas ni desarrolladas conforme a sus exigencias. Por demás está aclarar que este lamentable matiz del devenir fiscal canario tiene incontables datos históricos y no pocos exponentes de incontestable realidad.

V.—Una última acotación nos permitirá finalizar con estas **Consideraciones Previas** a que se ha dedicado el presente capítulo. Es la que sigue.

Las disposiciones fundamentales que permiten seguir la línea maestra del sistema de nuestras franquicias y, por ello, el marco de las especialidades fiscales insulares, son, como es sabido, el Decreto de 11 de Julio de 1852, las Leyes de 22 de Junio de 1870, 6 de Marzo de 1900 y 1 de Mayo de 1960 y la más reciente de 11 de Junio de 1964. Junto a los textos legales básicos indicados abundan otras disposiciones, de diversos rangos, que ratifican, desarrollan y complementan la especialidad tributaria del Archipiélago, a más de una jurisprudencia ya bastante nutrida y unas corrientes doctrinales que empiezan a tener ya cierto grado de hondura. La presentación del cuadro fiscal canario ha de seguir la línea directriz que dictan estas normas y criterios, aunque no nos vamos a detener en todos con igual intensidad y minucia.

La más adecuada comprensión de las especialidades económico-fiscal de Canarias y la centralización precisa de su temática debe partir, a mi juicio, de un doble enfoque de la franquicia: uno, el ya más elaborado y estudiado, fundado en la configuración técnico-jurídica de la institución, su alcance en el ámbito que le es propio y su proyección dentro de ese ámbito; otro, menos tratado hasta ahora, que ha de arrancar del alcance y proyección **extrainsular** del Puerto Franco, del reflejo externo de aquella institución y la panorámica fiscal-comercial que frente al exterior presenta. En el primer caso estaremos ante el **ángulo Interno**, que se seguirá tratando dentro de esta misma parte de la obra. En el segundo, ante su **ángulo Externo**, al que se dedicará un tanto más de extensión y que, por ello, merecerá una parte específica en el trabajo.

Esta doble vertiente de análisis no obedece, por supuesto, a simples razones de método. El **ángulo interno** debe darnos la idea exacta del contenido de los Puertos Francos. Todas las normas que lo explican tienen, como se ha dicho, delimitación y alcance territoriales, de ahí que su fisonomía "físico-legal" sea fundamental. El **ángulo externo**, por el contrario, debe ofrecernos la idea de externidad que la institución apareja. La mayor parte de las normas que explican este segundo ángulo tienen su origen, más o menos remoto, en las mismas disposiciones de

configuración interna, pero no paran ahí. Las determinaciones exteriores, las consecuencias exteriores —o, mejor, extrainsulares— de los Puertos Francos han motivado una serie de disposiciones de orden fiscal que tienen hoy también un sensible volumen y contenido. No todas son normas de franquicias propiamente dichas, ni todas surgen de ellas pero, en alguna medida, existen como consecuencia de aquéllas y como resultado de los niveles tributarios y especialidades fiscales que producen. Su análisis es obligado si lo que se pretende es tener una noción global, de conjunto, del alcance de las especialidades fiscales canarias, una panorámica completa de sus determinaciones tributarias en todas sus manifestaciones.

Al ángulo interno no parece necesario, como se ha dicho, dedicarle una pormenorizada y exhaustiva exposición normativa. Entre otras razones, porque es ese ángulo el más acabado científicamente y sobre el que más abundan los estudios y trabajos monográficos. Aportar algo nuevo sobre las franquicias en sí es ciertamente difícil; y reiterar o insistir en un tipo de labor ya hecha (15) me haría correr el peligro de reiteraciones innecesarias. Si me permitiré trazar los rasgos dominantes básicos de la institución, sin desviar la atención a detalles de segundo orden, que permitan unir a su interpretación estrictamente legal la interpretación histórica que le es necesaria. Naturalmente, habré de recurrir, pero ello en la medida rigurosamente conveniente, al apoyo de los textos y criterios arriba enunciados.

Al ángulo externo, por el contrario, si resulta oportuno dedicarle algo más de atención. Su problemática, aunque conocida, no ha sido tan debatida públicamente como la de las Franquicias estrictamente. Esta faceta externa de los Puertos Francos, en el sentido antes señalado, tiene aspectos de muy reciente realidad y de fácil comprensión, aunque no estén tan popularizados. Por supuesto que todo el contenido que haya de dársele arranca del anterior ángulo, de aquí que también hubiera sido necesario rendir primero tributo a la institución del Puerto Franco aunque fuese sólo este segundo enfoque el que exclusivamente hubiese ahora interesado. Aclaro que la temática fiscal de este ángulo externo no es tan compleja como la del interno, pero tampoco está ajena a crisis y problemas, como hemos de ver.

---

(15) El trabajo más reciente sobre el contenido legal de nuestros Puertos Francos se debe a D. José Gabaldón López, Magistrado, y se halla incluido en los trabajos del Seminario de Derecho Administrativo antes citado. Dicho trabajo, del máximo interés, pormenoriza en los detalles normativos de la institución de forma exhaustiva. A él, y a otros similares de todos conocidos, me remito, consecuentemente.

## CAPITULO V

### LINEAS FUNDAMENTALES DE LA ESPECIALIDAD FISCAL INSULAR

Pasemos, conforme a lo previsto, al análisis interno de la Franquicia, al estudio básico de la institución del Puerto Franco en su ámbito territorial propio. Tal se hará siguiendo la normativa **fundamental** que sustenta el cuadro de especialidades jurídico-públicas, fiscales, del Archipiélago, y con renuncia expresa, aunque se haya de tener bien presente en cada caso, a minimizar en el vario y extenso catálogo de disposiciones que conforman dichas especialidades.

Existe, efectivamente, una singular estructura tributaria en Canarias. Su base, como se ha venido reiterando, hay que hallarla y explicarla en la legislación especial de los Puertos Francos. Presente esto, **¿qué son los Puertos Francos?**

La denominación, incluso en nuestros días, de "Puertos Francos" puede, por sí, llevar a confusión respecto del alcance y amplitud de su contenido. Para quienes no están familiarizados con el concepto de nuestras franquicias, tal denominación amenaza con llevar a erróneas apreciaciones. Es muy conveniente, pues, definir, en lo posible, desde ahora, el Puerto Franco.

Se carece, como es sabido, de una **definición legal** de la franquicia insular. No se tiene un concepto legalmente establecido, definitorio de la institución. Hay que recurrir, en consecuencia, a su composición y ello en dos direcciones: de una parte, entresacando de sus textos legales fundamentales las notas que determinen su verdadero alcance y contenido; de otra, complementando la noción así obtenida con una imprescindible y necesaria interpretación histórica del Puerto Franco y su desarrollo práctico. Ambos puntos de partida son inseparables, por-

que en los dos encontraremos los elementos esenciales que componen y virtualizan la franquicia en su amplia configuración.

La institución tiene caracteres muy afines, aunque no totalmente asimilables, con otras que están suficientemente delimitadas en el ordenamiento jurídico-económico español, tales como los Depósitos Francos y de Comercio, Las Zonas Francas, el Régimen de tráfico de perfeccionamiento en general. La reducción del Puerto Franco canario a estos tipos de recintos o instituciones especiales, fiscal y económicamente, solo puede ser parcial, no ya por las diferencias que afectan a su extensión física o territorial sino por el contenido mismo y la proyección de aquellas especialidades. La franquicia canaria tiene, como se ha dicho antes, una identidad geoeconómica y jurídica propia, auténticamente "sui generis".

Por supuesto que no han faltado intentos definatorios, algunos de indudable tecnicismo. De los más recientes ensayos, en este dominio, merece ser citado el concepto al que José Gabaldón López somete el Puerto Franco en su valiosísimo trabajo titulado "La Hacienda Estatal en las Islas Canarias". Entiende Gabaldón por Puertos Francos "un tipo de zona exenta con privilegio fiscal. principalmente aduanero, que abarca núcleos urbanos, cuyo fin es crear un área de libre comercio y que lleva consigo un régimen tributario propio en ciertos aspectos directamente derivados de su naturaleza".

En términos de concepto, esta definición es enteramente correcta. Aparece, por el carácter con que se abordó aquel trabajo, un tanto ajena al estricto contenido de los textos legales, no siempre claros, enfoque que explica, sin duda, algunas menciones —como la de "privilegio fiscal" o de "núcleos urbanos"— que sigue siendo necesario esclarecer a través, además, de una interpretación histórica de la institución. Con todo, aquella idea sitúa la entidad de las franquicias en los límites que permiten su desmenuzamiento y composición acertadamente.

A mi juicio, y teniendo presente lo que ha sido y es la franquicia, legal e históricamente, en su proyección eminentemente orientada al tráfico comercial o mercantil, condicionante socio-económico decisivo y clave de la institución, podría ser también definido el Puerto Franco como "el ámbito territorial circunscrito al Archipiélago, importantemente desarmado, como área, de tributos aduaneros y de consumo, cuyas especiales normas económico-fiscales determinan la liberación de impuestos que gravan el tráfico mercantil y el despliegue del libre comercio sin intervenciones administrativas".

Así entendido el Puerto Franco, y sin más particularidades que las que se señalarán, la franquicia, como instrumento administrativo-fiscal de finalidad económico-social, viene determi-

nada, esencialmente, por tres elementos: a) Un ámbito territorial definido; b) Unas especialidades tributarias vigentes en estos límites determinados; y, c) el libre ejercicio del comercio.

En los títulos que siguen se analizará el contenido básico de estos tres elementos constitutivos del Puerto Franco.

## TITULO 1

### EL AMBITO TERRITORIAL DE LAS FRANQUICIAS

Las franquicias canarias, y las especialidades fiscales que comportan, se dijo antes, tienen el carácter de excepciones al ordenamiento tributario común dentro de un espacio físico delimitado y definido. Es importante, pues, determinar cual es ese ámbito territorial, pues la normativa al respecto puede dejar alguna duda sobre el alcance de esa territorialidad en la evolución de las franquicias.

En la actualidad está clara y literalmente evidenciado que las exenciones y especialidades canarias que las franquicias encierran tienen un alcance total a la región, al Archipiélago, como conjunto. Conforme al contenido del Artículo 2.º, B, de la vigente Ley Arancelaria de 1 de Mayo de 1960, las Islas Canarias forman un área individualizada arancelariamente dentro del ámbito nacional, disfrutando de la condición que ya tenían de territorio exento. Dicho precepto confirma las disposiciones por las que venían rigiéndose las Islas (16). El tema de los límites territoriales de las franquicias carece, en principio, de sentido polémico hoy, de problemática, porque el propio legislador se ha encargado en 1960 de interpretar auténticamente el alcance físico de la especialidad del Archipiélago.

Sin embargo, no sobran, a mi entender, unas consideraciones algo más amplias sobre la panorámica que dicha ley esclarece, porque muchos de los problemas que se han suscitado o pueden aún suscitarse en torno a los Puertos Francos de Canarias necesitan muy acusadamente de una interpretación histórica del sistema, de una investigación lógica y doctrinal de aquellos ángulos de la institución que no aparecen en sus textos legales con la exigible nitidez y coherencia. La cuestión res-

(16) Art. 2.º. "El territorio nacional, a efectos arancelarios, comprende:  
...B) Las Islas Canarias.

En dichos territorios serán de aplicación los siguientes regímenes:  
...B) El de territorio exento de que hoy disfruta de acuerdo con su peculiar condición, confirmandose las disposiciones por las que se viene rigiendo".

pecto de este primer elemento está aquí: **este límite territorial total, ¿existió siempre?** Una breve parada en esta cuestión parece muy conveniente.

En una interpretación rigurosamente literal de los textos positivos originarios de las franquicias cabría entender que las exenciones y especialidades tributarias de Canarias han tenido, en cuanto al ámbito de su aplicación, un proceso que va desde el Puerto Franco, como tal recinto portuario, o incluso como "puerto-ciudad", al de Puerto Franco como territorio regional, como espacio físico total del Archipiélago. Algunos sostienen, efectivamente, que hasta avanzado el proceso legal en las franquicias, su virtualidad solo operó en el área portuaria, más o menos amplia, de cada Isla, de modo que solo allí, y no en el resto del ámbito insular, en la "tierra adentro" de cada Isla, tuvo realidad el conjunto amplio de exenciones aduaneras y fiscales respecto de los múltiples y diversos tributos cuya recaudación se efectuaba en la Aduana, como oficina administrativa. El Real Decreto de 1852 y la Ley confirmatoria de 1870, hablaron, efectivamente, de declarar puertos francos a los de las Islas Canarias, determinándolos y enumerándolos específica y singularmente. Tal circunstancia y expresión legal es, por supuesto, cierta; pero no tiene el alcance, a mi entender, que teórica y prácticamente ha querido dársele en muchos momentos polémicos o críticos de la franquicia. Los puertos insulares fueron entonces, sí, declarados Francos, pero con una proyección mucho más amplia de la que pudiese resultar de la literalidad de los preceptos, porque la concepción que comentamos nos llevaría a pensar que, entonces, el puerto-urbe se declaró franco a modo muy similar al de las actuales áreas francas o zonas francas de los puertos, institución distinta, pese a sus afinidades, de nuestra franquicia y de rumbos diversos en muchos aspectos económicos y, por supuesto, sociales.

Esta interpretación literal es en exceso estricta, demasiado enteca, aunque se haya sostenido en más de una ocasión. Como tal interpretación se liga excesivamente a expresiones literales, vistiendo a los textos legales de un ropaje estrecho y ajeno a los condicionantes fundamentales de las leyes. En el conjunto de normas de las franquicias, semejantes o parecidas interpretaciones podrían llevarnos a errores de apreciación importantes. En puridad, entiendo que el indicado proceso de amplificación física no se dió en los términos de equélla interpretación y puede fundamentar este aserto no solo el mismo criterio de literalidad de los preceptos sino la decisiva percepción de la esencia jurídica de las franquicias y los objetivos sociales y económicos que persiguen.

Tengamos presente, en primer lugar, que la motivación íntima y determinante de la especialidad fiscal fué, como se sabe, la grave situación económica y social de las Islas. Lo que, en aquellos momentos difíciles y de centralismo, decidió al Gobierno a dar el paso de una instrumentación fiscal excepcional fué un serio planteamiento sobre toda la fenomenología económico-social del Archipiélago. Fueron muchos los problemas que merecieron entonces la extensa atención de los Poderes Públicos. Hubiera sido corto e ineficaz empeño que para solucionarlos armónica e íntegramente la Administración se hubiese limitado a declarar exentas unas áreas parciales —las de los “puertos-urbe”— y no las totales —las Islas—, que eran objetivo primordial de su inquietud, porque la función del puerto-franco o exento, como recinto, no hubiese, en evidente técnica económica y social, resuelto adecuadamente la crisis. El interés básico de los recintos francos a nivel de puertos, o zonas anexas, está, y se explica, en el desarrollo y exportación industriales principalmente, Y Canarias, en aquella época media del XIX, ni artesanalmente, incluso, tenía capacidad exportadora rentable.

Lo que, en esta misma línea, puede afirmarse, con el margen de acierto que hace presumir la normativa que arranca de 1900, es que la exención querida y considerada necesaria para las Islas se **ligó instrumentalmente**, administrativamente, al ámbito donde materialmente se realizaba la recaudación de impuestos, en el emplazamiento por donde necesaria e inevitablemente, por la insularidad, tenía que discurrir el tráfico mercantil y se controlaba oficialmente la entrada y salida de las mercancías gravadas por su destino al consumo, interior o exterior. El puerto era el punto **habilitado** para la realización del comercio extrain-sular, la **puerta** del tráfico exterior. Si allí se concentraba la operatividad de la exención, si allí se hacía virtual la declaración de excepcionalidad tributaria, es claro que la franquicia producía el fenómeno de exención total, porque todo cuanto se necesitaba para consumir había de pasar por el puerto y todo lo exportable tenía allí también su tránsito obligado. En 1852, además, prácticamente la totalidad de los impuestos indirectos de consumo estatales se recudaban en las Aduanas y recintos portuarios, al momento de la importación o exportación, sin que quepa por ello entender que lo que estaba contemplándose era solo el hecho de la importación o exportación. Lo fundamental, lo que interesó a la Ley, era la mercancía que entraba o salía a través del único cauce físico y administrativo: el de los Puertos. El puerto se adoptó por el legislador, con consecuente proyección, como la **unidad de control del tráfico mercantil**, no como límite físico de la exención.

Confirma enteramente lo dicho lo acaecido respecto de nuestros Aeropuertos después. No fué necesaria declaración alguna de franquicia para esta moderna vía de circulación de mercancías, porque hubiera sido innecesaria y, por supuesto, incongruente.

Si hubiera de ser apurado este ensayo interpretativo cabría incluso recurrir a la apoyatura de la literalidad de los mismos textos legales en que se fundamenta la postura indicada, incluso respecto de los originarios de 1852 a 1870. En todos abundan menciones que sobrarían o hubieran sido incoherentes si el inicial Puerto Franco hubiese sido, en realidad y exclusivamente, por su alcance, un "área portuaria exenta" nada más.

Que aquel efecto estuvo en la mente del legislador siempre, no resulta, en una observación simple retrospectiva, una aventura afirmarlo, prescindiendo incluso del alcance definitivo de lo antes expuesto respecto de la interpretación de la Ley Arancelaria en vigor. Bastaría recorrer algunos de los pasajes y expresiones literales de los textos primitivos de franquicias (17) y, de modo terminante, los de aquellos que les siguieron a partir de 1900, para reafirmar esta circunstancia.

El contenido, entre otros, del Artículo 1.º de la Ley de 6 de Marzo de 1900, fundamental en la materia, habla de confirmar y ratificar la declaración de Puertos Francos hecha en favor de las Islas Canarias..., partiéndose, en el contexto de otros preceptos de dicho texto legal, del fenómeno y alcance económico-fiscal que las especialidades determinaban respecto de las Islas, del Archipiélago. Esa terminología la encontramos incluso en disposiciones no directamente producidas en la órbita de las franquicias, como v. gr., en la Ley de 11 de Julio de 1912, relativa a la obligación de la Compañía Arrendataria de Tabacos de efectuar compras en Canarias de tabaco en rama, donde vuelve a insistirse en "las actuales franquicias arancelarias que disfruta el Archipiélago". Y así en otros tantos textos y disposiciones hasta la Ley de 1 de Mayo de 1960 que, como antes se dijo, contiene, en su Artículo 2.º, un valiosísimo criterio de interpretación del propio legislador, auténtico por tanto, y por el que se hace referencia literal al territorio exento de las Islas Canarias, como condición que ya disfrutaban. No otra pudo ser la interpretación.

Tendríamos, a mayor abundamiento, incluso, una explicación de sencilla y evidente lógica: si en la primera etapa de las franquicias hay que aceptar la interpretación estricta a que al

---

(17) La inspiración y espíritu de la Exposición de Motivos del R. D. de 1852, o sus Artículos 3.º, 4.º y 15.º, v. gr., o los tercero y quinto de la Ley de 1870, responden sin duda a la concepción amplia que comentamos.



principio se hizo referencia, y por la que se entiende el inicial concepto del Puerto Franco limitado al área, recinto o zona del Puerto-Urbe, como espacio portuario franco solamente, es obvio que se hubieran distinguido en Canarias dos esferas arancelarias distintas: la de dichos recintos y la del resto del territorio insular. Y ello hubiera aparejado, en pura técnica, que fuera del primer cordón, que en el tráfico desde el recinto portuario al hinterland de cada Isla —como ocurre hoy, v. gr., en las “zonas francas” establecidas en el área nacional— hubieran tenido aplicación los derechos aduaneros, hubiera tenido vigencia el Arancel, porque se habría determinado una zona especial (la Portuaria) y una zona común (el resto de cada Isla), libre o exenta la primera y sujeta a aranceles la segunda. Y esto, rotunda y claramente, no ocurrió nunca desde 1852. El Artículo 15.º de ese primer texto de franquicias estableció que “cuando cesen los efectos de la franquicia, quedarán de nuevo reestablecidos en Canarias los Aranceles de Aduana...”. Hasta el presente, y pese a las perturbaciones que han rozado la pureza legal de los Puertos Francos, ni han cesado teóricamente las franquicias ni se han restablecido los Aranceles de Aduana en Canarias.

Conforme a todo lo dicho, no puede ofrecer muchas dudas que el excepcional régimen de franquicias tuviera su marco físico efectivo, siempre, en la totalidad del territorio insular. Es y fué el Archipiélago el ámbito territorial natural de las franquicias. Otra cosa, en la interpretación de este primer elemento, nos llevaría a evidentes callejones sin salida.

## TITULO 2

### EL CONTENIDO FISCAL DE LOS PUERTOS FRANCOS

El segundo elemento interno de los Puertos Francos lo constituye, precisamente, su propia exención fiscal, es decir, el conjunto de normas tributarias que operan y tienen vigencia, como excepciones del régimen fiscal común, dentro del ámbito territorial del Archipiélago, dentro de los límites definidos como frontera de sus especialidades. La Proyección externa de estas singularidades queda, conforme al plan trazado, para la tercera parte de la obra.

El contenido y alcance de las especialidades fiscales nacidas de las franquicias, desde este aspecto, están conformadas por un cuadro denso, complejo y multiforme de disposiciones

tributarias, pese a lo cual, como ya se advirtió (18), cuenta, quizás por ser el centro fiscal de todo el sistema, con importantes y actualizados estudios y aportaciones monográficas. Fiel al propósito hecho de rehuir de excesivas pormenorizaciones o minimizaciones sobre el tema, que pudiesen desviar la atención de su problemática fundamental, limitaré el análisis de este título a trazar los rasgos básicos y dominantes de la especialidad fiscal y a determinar, en lo posible, su contexto unitario, recurriendo, como se ha venido ensayando, no solo a la síntesis de sus disposiciones sino a la adecuada interpretación de su espíritu y proyección real.

Esta condensación legal que va a hacerse ha tenido en cuenta no solo las disposiciones de carácter principalmente aduanero o arancelario sino las de pura naturaleza fiscal, pues es sabido que las exenciones de Canarias alcanzan y se desarrollan en el campo de unas y otras. La excepcionalidad del Archipiélago afecta a gravámenes económicos y fiscales.

Las franquicias implican la exención del Archipiélago de un conjunto nutrido de impuestos que prácticamente se encierran en el amplio marco de la Imposición Indirecta Estatal, no en la Directa, como ya se dijo. Conforme a la normativa actual de los Puertos Francos, en el elemento interno que tratamos hay que considerar vigentes las siguientes especialidades:

A.—No tienen aplicación en Canarias los impuestos de carácter aduanero ni cuantos otros gravámenes equivalentes les sean asimilables o equiparables, ya por su naturaleza económica o fiscal, ya porque técnica o sistemáticamente se encuentren vinculados a la administración aduanera. Esta vertiente de la fiscalidad canaria ha sido históricamente la menos polemizada, habiéndose mantenido, a todos sus efectos, desde el Decreto originario de 1852, tantas veces citado, hasta nuestros días. La Ley Arancelaria vigente es, a este respecto, clara y terminante, como tuvimos ocasión de comprobar.

Llevada esta exención a la terminología de nuestros tiempos, diríamos que en Canarias no se aplica la denominada **Renta de Aduanas**, como comprensiva de los Derechos Arancelarios propiamente dichos, de importación y exportación; del Impuesto de Compensación de Gravámenes Interiores y de otros Derechos Compensadores, ni aquellos **gravámenes equivalentes**,

---

(18) Antes se aclaró (Vid. Consideraciones Previas, V) que el contenido legal especial de las franquicias estaba suficientemente elaborado y que para evitar innecesarias repeticiones se sintetizaría ahora al máximo este aspecto de la institución. Lo que interesa aquí entiendo que es dibujar la línea esencial del Puerto Franco canario e hilar sus contornos de forma que pueda quedar esquematizada claramente su estructura y contenido fiscal, sin necesidad de descender a detalles y aspectos complementarios en exceso.

como los Derechos Reguladores, o cualesquiera otros de naturaleza protectora.

Esta primera nota de la especialidad fiscal nos permite matizar un aspecto fundamental de la franquicia: la misma comporta un **Area Arancelaria Exenta**, un **Territorio Aduanero Franco**. Sin embargo, el desarme arancelario de Canarias, con ser importante, no es total, pues son excepciones a la franquicia, en este terreno, fundamentalmente, los dos siguientes gravámenes:

a) **Los Arbitrios de Puertos Francos**, reductos o residuos del Arancel. Estos arbitrios, que subsisten desde 1852, son de carácter compensatorio para el Tesoro y afectan a determinados productos de carácter agrario. Son de corta incidencia en el tráfico, dados los niveles recaudatorios en que operan.

b) **Los Arbitrios de Cabildos**, a la importación y exportación. Son éstos gravámenes de la Hacienda Local, de tipo "ad-valorem", y de cierta modernidad. En la práctica constituyen una pseudo-barrera aduanera o fiscal, en cada Isla, que afecta al tráfico y drenaje comerciales notablemente. De su problemática se expondrán diversos aspectos en otra parte de este trabajo.

Técnicamente, no rozan las franquicias aquellos Derechos, Tasas fiscales y Exenciones Parafiscales que, más o menos incidentes en el tráfico mercantil y portuario, se aplican en Canarias como en el resto de los puertos peninsulares (19).

B). Tampoco tienen aplicación en las Islas Canarias determinados impuestos a consumo que inciden en la actividad comercial, que afectan al tráfico mercantil. La exención canaria no se limita, como ya se apuntó, a los derechos de naturaleza aduanera o arancelaria, sino a un conjunto de impuestos o gravámenes, sistematizados en la imposición indirecta estatal, que se vinculan, directa o indirectamente, a las mercancías que son objeto de diversas operaciones de tráfico y a la actividad de comercio.

Contrariamente a lo ocurrido respecto a los gravámenes aduaneros, la historia de estas especialidades fiscales de consumo han tenido una vida realmente polémica, muy concretamente a partir de la Reforma Tributaria de 1940, en la que se reorganizan en España los Impuestos de Usos y Consumos.

La crisis de esta faceta de las franquicias insulares, que tienen su fundamento básico y vigente en la Ley de 6 de Marzo

(19) *Estos gravámenes, que existen en todos los puertos españoles, con similar contexto, hacen referencia a depósitos, almacenajes, carga, descarga, inspecciones, etc., y aparecen como exenciones por ocupación de dominio público o como contraprestaciones de servicios. Su naturaleza no es puramente impositiva y no crean problema tributario, salvo que su precio oficial sea superior al coste real de las prestaciones en cada caso, pues entonces estamos ante "impuestos larvados" o encubiertos, que sí pueden afectar los principios de franquicias.*

de 1900, confirmatoria de las precedentes de Puertos Francos, hay que verla nacida u. originada, no en problemas de orden jurídico o legal, sino en circunstanciales dificultades de la Nación en el orden económico financiero, debidas a las lógicas y enormes necesidades de financiación que se sintieron en la recuperación de España a raíz de la Guerra Civil. Sin embargo, estos condicionantes económico-financieros de la crisis, para cuya resolución aceptó tácita y meritísimamente Canarias el gravamen de impuestos que legalmente no le eran aplicables, se encarrila incomprensiblemente por la vía de la problemática jurídica al estimarse aplicables, a partir de 1940, por la Hacienda española, por la Administración, al territorio insular los impuestos de usos y consumos que la Ley Tributaria de dicho año estructuraba, pese a que, conforme a la Ley especial de 1900, y demás de franquicias, aquellos tributos **no eran ni son** de aplicación en el territorio del Archipiélago. De esta larga y penosa pugna aún recorreremos etapas importantes y bien actuales, como se tendrá ocasión de ver .

El centro del debate se ha venido a situar en este punto polémico: **¿Son aplicables en Canarias los impuestos a consumo en las operaciones interiores, es decir, en otros momentos distintos a la importación o exportación?** Puede adelantarse que no, pero la contestación a este interrogante exige de algunas consideraciones, sin olvidar la orientación territorial o total que antes apunté que tuvieron las franquicias desde 1852.

El Artículo 2.º de la Ley de 6 de Marzo de 1900 declaró: **“Serán libres de todo derecho e impuesto, sea cual fuere su denominación, y quedarán exceptuadas de los monopolios establecidos o que puedan establecerse, las MERCANCIAS que se importen o exporten en Canarias...”**. Ya sabemos que en esta Ley, por su alcance y amplitud, descansa hoy fundamentalmente la especialidad fiscal canaria, en términos, además, de incontestable sentido técnico e indudable proyección económica.

A primera vista o en una ligera lectura del texto transcrito —ni lo uno ni lo otro resultaría permisible o justificable— podría pensarse, y así se ha hecho en algún sector, que lo que el precepto está exclusivamente determinando es que los actos de importación y exportación están en Canarias libres de derechos e impuestos; y en tal sentido se pretende fijar y reducir el contenido del principio a él incorporado. Un análisis detenido de aquel artículo, por contra, sin que innecesaria o impertinente se fueren su literalidad y espíritu, nos demuestra que ni literal ni jurídica ni económicamente tal interpretación puede acercarse a la realidad fiscal que en puridad encierra y que, a mayor abundamiento, no parece prudente que se retuerzan has-

ta esos límites unos términos que se expresan en claro y feliz castellano.

Lo que el Artículo que nos ocupa está contemplando, sin lugar a dudas, es un tipo de mercancías, unos productos, de cualquier naturaleza, que se destinan al consumo y que, a tal propósito, se introducen en Canarias o se extraen de las Islas. Lo que al legislador preocupó fué la exceptuación de gravámenes respecto de las mercancías destinadas al consumo en todo el territorio insular, siendo virtual la exención no solo cuando el tráfico de aquellas tiene por presupuesto fáctico u objetivo un acto de comercio exterior sino cualquier otro en su circulación. Razones de varia índole apoyan esta interpretación (20).

En primer lugar, la redacción dada al artículo 2.º en cuestión es, desde el punto de vista estrictamente literal, terminantemente clara. El eje del párrafo se concentra en las mercancías que se importen o exporten, en todas las mercancías que entren a consumo en Canarias, las cuales, por una parte, "serán libres de todo derecho o impuesto" y, por otra, "quedarán exceptuadas de los monopolios". Si el legislador hubiese querido solo contemplar la importación o exportación, como actos a exceptuar, hubiera bastado al Artículo con determinar, más o menos, algo similar a esto: "Estarán libres de derechos e impuestos la importación y la exportación en las Islas Canarias..." y, desde luego, hubiera sobrado la alusión a la exceptuación de los monopolios en el sentido en que se redacta y recoge en el texto que se comenta. El alcance literal de esta parte del Artículo 2.º es evidente que determina, en conjunto, la exención de impuestos de las mercancías a consumo y la inaplicabilidad de monopolio alguno sobre su tráfico. Y lo que resulta un tanto extraño es que mientras a la libertad de monopolios se le haya respetado con escasas excepciones —que las hay— en perfecta y cabal interpretación de su contenido, a la excepción de gravámenes pretenda estrechársele entre límites impensados o reducirse a los escuetos actos de importación y exportación, faltando a su total respeto. La hermenéutica sobre el precepto ha quebrado con ello porque mide ambos fenómenos, sin explicación lógica, con varas de distinta rasante y propósitos no siempre claros, aunque en la práctica ambas facetas del artículo hayan sufrido o sufran evidentes dislocaciones.

El criterio deducible del estricto tenor literal de la disposición se confirma, en su espíritu, dentro del marco y contenido

---

(20) Esta tesis no es, por supuesto, nueva. He tenido ocasión de encontrarla en antiguos documentos de Cámaras de Comercio y Sindicatos, de hace muchos años. Gabaldón López, en su trabajo antes citado, la recoge como de conveniente consideración y adecuado encuadre legal.

de otros Artículos del mismo cuerpo legal, que permiten delimitar el verdadero campo de la exención. De ellos, dos son hartamente expresivos, el Artículo 3.º y el 6.º, y claramente denunciadores de que en la intención del legislador no estuvo solo declarar una exención en la importación y exportación sino en diversos otros ciclos o estadios a propósito de las mercancías importadas o a exportar en el Archipiélago, base física de la franquicia.

En el Artículo 3.º, efectivamente, al autorizarse al Estado la percepción de arbitrios respecto de las mercancías no exceptuadas en el anterior, se determina que su cuota no podrá exceder en ningún caso de las que respectivamente gravan la **introducción, fabricación y consumo** de las mismas mercancías en la Península y Baleares. No resulta fácilmente explicable, y por supuesto no parece justo ni lógico, que al exceptuar en Canarias de tributos a determinadas mercancías el legislador se limite a considerar exclusivamente los actos de importación y exportación cuando al declarar el gravamen de otras, en el mismo texto legal, está partiendo en sus cálculos de todo el proceso de tráfico respecto a ellas, desde la producción o importación al consumo. Similar criterio y la misma consideración interpretativa, incluso más evidente, sirve respecto del Artículo 6.º, en el que se dejan la **producción, circulación y venta**, en las Islas Canarias, de los artículos a que se hace referencia —alcoholes, aguardientes, licores, achicoria— sujetos a las mismas reglas y disposiciones que en la Península y Baleares. En uno y otro artículo, por los que se exceptúan de la exención determinadas mercancías, el legislador está contemplando el amplio marco del tráfico mercantil; solo una errónea apreciación puede conducir a pensar que no estuvo partiendo del mismo supuesto en aquél en que declara la excepción tributaria. En el Artículo 2.º se contempla un tipo de mercancía, para exceptuarla; en dicho mismo artículo y en el 3.º y 6.º, entre otros, se vuelven a contemplar otras mercancías, esta vez para dejarlas sujetas a gravámenes. En uno y otro caso los criterios y supuestos de exención y de no-exención no pueden ser distintos o de contrarias bases técnicas.

La tesis respecto al alcance de la exención de la imposición sobre el consumo que se fundamenta en la propia Ley de 1900, encuentra también una definitiva interpretación legal en la Ley de Reforma Tributaria de 1964. Pese a los problemas que suscita esta Ley respecto de determinados impuestos (21) en las Islas, el contenido de su Artículo 229, 2, viene a confirmar que la

(21) *El Lujo y el I.G.T.E. en Obras, v. gr., de los que se hablará en otra parte de la obra.*

inaplicación de los gravámenes de consumo no queda limitada a la importación y exportación, sino también a otras operaciones de tráfico o actos de consumo, como las ventas interiores. Las exenciones que dicho artículo determina, especialmente respecto del Artículo 168 -1, tienen importancia grande si se tiene en cuenta, que el Impuesto de Tráfico, que dicha Ley configura como novedad fiscal indudable, recoge, entre otros, los antiguos conceptos del Impuesto sobre el Gasto, que se aclaran ahora de inaplicación en Canarias **no solo en la importación y exportación sino en la venta y otros momentos de la circulación**, como fué siempre definido desde las Islas.

Este criterio no se contradice con los términos de la sentencia contra el Impuesto de Gasto en Canarias, de 1964, ni contra las recaídas sobre el Lujo, en 1965, de análoga orientación jurisprudencial, porque el problema, o "litis", planteado a los Tribunales en la vía contencioso-administrativa fué solo y exclusivamente limitado a la importación y a tal extremo hubieron aquellos de constreñir su pronunciamiento. El planteamiento hecho entonces recurría la aplicación del Gasto y Lujo en la importación y, con magnífico criterio, nuestros Tribunales la declararon contraria a las franquicias vigentes. Entiendo que similar criterio ha de prevalecer si la controversia se refiere a la inaplicabilidad de esos tributos en la circulación o venta interiores.

Si, prescindiendo de las argumentaciones de derecho, hubiéramos de recurrir a las exigencias y determinantes socio-económicos de los Puertos Francos, a su motivación económica y social, tampoco faltarían criterios de abundancia sobre la tesis expuesta.

No fué ciertamente un capricho del legislador que su preocupación sobre los gravámenes de consumo se polarizara en la contemplación de las mercancías a importar o exportar, porque entonces, como ahora, fué precisamente este tipo de mercancías el que satisfacía el consumo interno o el que expandía la producción canaria hacia el exterior. Ya vimos como la especialización agraria insular operó un esquema por el que se exportaba riqueza para importar los artículos, bienes y servicios de necesaria presencia en las Islas para su consumo o desarrollo. Libres de gravámenes las mercancías propias, la liberación del consumo de las que imprescindiblemente tenían que venir del exterior para consumirse completaba la finalidad primordial del Puerto Franco: permitir el acceso al consumo en libertad de cargas y de tráfico.

Efectivamente, la Franquicia, y ya lo he apuntado en otra ocasión, como instrumento administrativo-fiscal de la política económica y social del Gobierno en Canarias, tuvo por propó-

sito claro la utilización del arma fiscal para hacer frente a la singular problemática de las Islas en lo económico y lo social. Lo que se pretendió entonces, como ahora y siempre, fué evitar que la excesiva presión fiscal indirecta ahogase el normal desenvolvimiento del Archipiélago; que el comercio, como elemento clave y decisivo en su estructura, estuviera en su despliegue libre de las cargas y de las intervenciones que lo frenaran o hicieran inoperante; que la población insular, de crecimiento enorme y de escasa renta individual, pudiese alcanzar, en su pobreza, a los artículos de necesidad, **que debía obtener fuera de las Islas a precios asequibles a sus cortas disponibilidades**; que toda la expansión interna y hacia el exterior de la producción se viese favorecida por el fácil acceso a materias, bienes, artículos y servicios y por el no menos fácil logro de mercados y consumidores. Si, ante este panorama, que aún podría nutrirse de muchas más consideraciones, hay que aceptar que la exención del consumo en las islas solo y exclusivamente afecta a la importación y exportación, la Franquicia, aparte de ser privada de parte vital de su propia función, quedaría con virtualidad amenazada y en peligro de constante inoperatividad. Bastaría para anular sus efectos socio-económicos que, como se ha intentado en el caso del Impuesto de Lujo, entre otros, un cambio del devengo por parte del legislador se realizara hacia momentos o actos posteriores a la importación misma, una vez las mercancías en circulación. Tal fragilidad, por inaceptable e incongruente, no pudo ser permitida por unas leyes de la importancia y trascendencia de las de franquicias, que estructuraban una institución muy seria y para problemas muy serios. Fomentar aquella estricta concepción de la exención del consumo en Canarias equivaldría a desconexionar, y divorciar, por una vía estrecha de interpretación, aquella institución de la realidad en que surgió y vive, con negación absurda de una y otra. Y tal resulta, desde cualquier ángulo, sencillamente injustificable.

Junto, pues, a aquella excepcionalidad aduanera hay que colocar, como segunda nota, la especialidad que la franquicia arrastra en el campo de la imposición de consumo, que incide en el tráfico comercial o mercantil de forma importante. En tal sentido, no son aplicables en el Archipiélago aquellos impuestos y gravámenes que, como el I.G.T.E., el antiguo Gasto o el actual Lujo, graven las mercancías y sus operaciones de tráfico en el amplio proceso **producción-consumo o importación-consumo**. Canarias es, a este respecto, consecuentemente, una **zona de Consumo Especial, un Territorio de Especialidad Fiscal de Consumo, además de Territorio Aduanero Exento o Franco**. A esas dos grandes facetas de la fiscalidad abarca de modo funda-



mental el Puerto Franco. Con el tercer elemento, que paso a abordar, quedará completada su estructura o esquema internos.

### TITULO 3

#### LA LIBERTAD DE COMERCIO

Resulta evidente que el objetivo primordial de las franquicias no fué solo operar una aligeración de impuestos en las Islas, que ayudase a superar sus crónicas y periódicas crisis socio-económicas, sino que, además, favoreciese la fluidez, intensidad y libertad de la actividad comercial, decisiva, como en tantas ocasiones he subrayado, para permitir la entrada de las Islas en los círculos económicos externos, con las consecuencias positivas de todo orden que ello encerraba, para provocar la afluencia de tráfico y permitir una cómoda y ventajosa interrelación con los mercados extrainsulares, que se hicieron claramente necesarios y hasta vitales ya desde los primeros cultivos especulativos, a través de los cuales, como se vió, la economía cerrada prehispánica dió paso a la economía abierta que se ha prolongado hasta nuestros días.

Hasta las franquicias actuales la acción administrativa económica sobre Canarias se hizo patente, con raras excepciones, sobre todo en el terreno puramente fiscal o tributario, a través de aquellas exenciones y franquizas que tuvimos ocasión de apuntar más arriba. Pero tales tratamientos no eran suficientes, porque el despliegue del comercio aún tenía muy frecuentemente, y pese a los períodos de libertad conocidos, el tremendo freno de las intervenciones y monopolios administrativos, tan protestados históricamente por los insulares por el aislamiento o apartamiento que determinaban en tantos aspectos.

La instauración de los Puertos Francos va a proyectar la acción administrativa en dos sentidos: singularizando de modo peculiar la fiscalidad en el territorio del Archipiélago y desembarazando definitivamente su actividad comercial. Técnicamente hablando, se hubiese restado un considerable y decisivo grado de efectividad a la franquicia fiscal sin el ineludible y esperado complemento de la franquicia comercial: ambos aspectos se funden acertadamente en el Puerto Franco, institucionalizando unitariamente el instrumento elegido para el problema canario. No entendamos, por ello, sin embargo, que es lo mismo libertad fiscal que libertad de comercio, aunque vayan estrechamente asociadas, de modo muy particular y trascendente en Canarias.

La problemática del libre comercio, como tal, no encierra exclusivamente aspectos fiscales, como de sobra se sabe, aunque tiene y ha tenido siempre una densa carga de problemas tributarios, por cuanto los libre-cambistas de corte clásico jamás separaron los problemas económicos que planteaba la existencia, más o menos rigurosa, de derechos sobre el tráfico comercial de los de las restricciones o intervenciones administrativas en el desarrollo de ese tráfico. Esa conjunción de problemas adopta relieve sensible respecto de Canarias, zona en la que, con excepciones, y no, por supuesto, en todo su integral alcance, se ensayó con éxito un patrón librecambista en 1852, que dura hasta nuestra época, al menos en el plano más próximo a la teoría.

La cuestión en relación a este elemento de nuestras franquicias se encuentra en este interrogante: **los Puertos Francos ¿aparejan o no la libertad de comercio exterior?**

Desde un punto de vista estrictamente socioeconómico, que juzgue la finalidad real y querida de los Puertos Francos, no resulta difícil adivinar que nuestra estructura y la potencialización que deseó imprimirse con el otorgamiento de las franquicias, hicieron evidente y necesario acompañar el especial tratamiento fiscal de la posibilidad real de ejercitar el derecho a libre comercio sin limitaciones que lo restaran inoperante o estéril. Si se pretendió desgravar fiscalmente el comercio ello fue porque ese comercio podía tener entidad. De poco hubiera servido hablar fiscalmente de alijerar un tráfico si ese tráfico no se fomentaba, no se le hacía posible. Sin comercio era ridículo pensar en "desgravar el comercio", dicho en otros términos. Es muy posible que a la altura de aquellos primeros años de las franquicias, durante el transcurso del siglo XIX fundamentalmente, se careciese de perspectiva histórica suficiente para enjuiciar el auténtico alcance de la institución, entidad de gran novedad en nuestra patria, de configuración entonces incompleta y de indudables exigencias de perfeccionamiento. Pero una lectura consciente de la Exposición de Motivos del R. D. de 1852, de tanta densidad económica y tantas estimaciones de orden social, y de los textos que siguieron a aquella disposición, no pueden hoy, en el análisis conjunto de las normas de franquicias, dejar duda alguna sobre los propósitos que se unieron al instrumento. Razonamientos puramente económicos apoyan enteramente el encaje de la franquicia en la tesis modelo del régimen del libre cambio (20).

---

(20) *En la época que precedió a la declaración de franquicias, como ya se apuntó, el ambiente insular era verdaderamente tenso y complejo. Al instaurarse los Puertos Francos la mayor parte de nuestros organismos y personalidades políticas se sintieron satisfechos por la vuelta a los*

Ahora bien, ¿son igualmente coadyuvantes los argumentos de orden jurídico o histórico sobre el particular?

Históricamente, el **derecho al libre comercio**, a importar y a exportar, está reconocido invariablemente en los ordenamientos jurídicos hispanos desde las más remotas épocas. De la facultad a libre-comerciar que nuestras leyes siempre reconocieron a todo español se encuentran claros antecedentes, sin ir más lejos, en tiempos tan antiguos como los de Juan I de Castilla, a quien se debe una Ley, que luego pasaría a la Nueva y Novísima Recopilación, en que tal libertad quedaba claramente configurada.

Es cierto, sin embargo, que frente a este derecho, que junto a esa libertad, tampoco faltaron históricamente restricciones o intervenciones de orden oficial, limitativas del libre ejercicio de aquella facultad, que la mayor parte de las veces operaban —tal fué el caso de las “regalías”— como directas actuaciones restrictivas de la Corona o los Gobiernos.

Las características de estas intervenciones no fueron siempre las mismas. En términos genéricos, hasta el Mercantilismo dominó la llamada “política de abasto”, pensada en la defensa del consumidor y en la necesidad de garantizar determinados bienes de consumo, y preocupada, por ello, en evitar la salida de aquellos productos necesarios al país. La “política de abasto” se traducía primordialmente en prohibiciones de exportar.

Con el Mercantilismo, y por algún tiempo después, la intervención administrativa en el comercio se realizó en supuestos diversos, casi diría que contrarios. El Mercantilismo concentró su preocupación en la producción interna, en el comerciante como unidad económica, de modo que su tendencia fué proteccionista. Trataba de evitar que la entrada de determinados bienes y servicios afectara a los de carácter nacional, de ahí que la doctrina mercantilista produjera una intervención limitativa fundamentalmente de la importación.

Todas las restricciones nacidas durante estas épocas vinieron en su mayor parte a quedar soterradas con el inicio en España de la lucha del Arancel. En el siglo XIX, decaído el mercantilismo y planteada la **cuestión arancelaria**, las técnicas in-

---

*principios de libertad de comercio, que ya fueron reales en las Islas con el Arancel de 1831, unidos a la franquicia fiscal que la institución aparejaba. Esto no obstante, hubo algunos publicistas, como D. Pedro Ramírez, que estimaron insuficiente el alcance doble del Puerto Franco, por entender que no quedaba garantizada la deseada reforma aduanera. Estas aparentes contradicciones iniciales, lógicas en aquel ambiente confundido, solo pueden responder a la primicia institucional creada, a la falta de perspectiva histórica y al apasionamiento librecambista excesivo de muchos hombres del momento, para quienes la franquicia debía ser absoluta y total.*

tervencionistas anteriores van apagándose, desapareciendo o girando en otro sentido en la panorámica económica nacional. Debe observarse ya que precisamente cuando esto ocurre, cuando la intervención de cuño pasado se ahoga, surgen, a mediados del siglo XIX, las franquicias insulares actuales.

Es cierto que con la Dictadura de Primo de Rivera, y coincidiendo con el acentuado nacionalismo del momento, empieza a revivir la técnica administrativa de intervención. El panorama de restricciones se amplía, pues junto a las limitaciones que aún se contenían, por sistema, en el Arancel, empiezan a surgir otras muchas —organismos administrativos de control, exigencias de requisitos previos, etc.—. No todas ellas hay que considerarlas de igual grado de incidencia en la actividad comercial. Algunos de los instrumentos de intervención eran necesarios y útiles y, de modo directo, no afectaban gravemente al ejercicio del derecho a librecomerciar. Otras, como los condicionantes de los Regímenes de comercio, surgidos en los años treinta de este siglo, tuvieron y están teniendo, ciertamente, una influencia notable en el despliegue de la actividad comercial. De una actividad comercial que hoy, por todo lo que opera sobre el comercio exterior, como pieza clave de la política económica del país, se ve limitada e intervenida de muy variadas formas y a través de distintas técnicas e instrumentos. Por supuesto que no nos vamos ahora a detener en el análisis general de los gravámenes económicos y fiscales que pesan sobre el comercio de importación y exportación nacional ni sobre las limitaciones cuantitativas y cualitativas a que el mismo está sometido. Interesa destacar que en la actualidad, revivida la técnica intervencionista con fuerza, el comercio en España, como en tantos otros países, está interferido administrativamente de muy diversas formas, de modo que el ejercicio del reconocido derecho a librecomerciar ni es pleno ni, en ocasiones, virtual, aunque el Artículo 1.º de la vigente Ley Arancelaria proclama que “todas las mercancías podrán ser objeto de importación, exportación y, en general, de todo acto de tráfico internacional”...

Planteadas la temática, en esta apretada síntesis, cabría que nos preguntáramos, con García Trevijano, si no resulta cierto que es un poco burlesco que a un particular se le diga que tiene un derecho que no puede ejercer libremente, pues es en definitiva tanto como decirle que no se le ha concedido ese derecho. La doctrina jurídico-administrativa actual especula profundamente en la calificación de este fenómeno, discurriendo, en un complejo terreno de disquisiciones, por amplios marcos ante esta perspectiva. Baste apuntar aquí al respecto que, para muchos, las “autorizaciones” que con carácter previo se

exigen para la realización del comercio vienen a constituir un presupuesto legal para la existencia del derecho, o, si se prefiere, una "conditio iuris" impuesta al mismo. Para algunos, antes de la autorización solo existen "expectativas de derecho" o intereses legítimos condicionalmente protegidos. Para otros, en fin, estamos ante una facultad limitada por el interés general. Con todo, y simplificando los términos de estos y otros planteamientos, cabe aceptar la existencia de un derecho al libre comercio aunque limitado por el requisito, previo a su afectiva realización; de la autorización, o restringido durante su ejercicio en determinados casos y circunstancias.

Con base en estas nociones preliminares, será conveniente plantear el problema del librecomercio dentro de la especialidad canaria.

Lo que resulta evidente es que en el Archipiélago el **derecho al libre comercio**, con la configuración jurídica o administrativa que quiera dársele, ha regido y rige como principio general que es en todo el país. Parece necesario matizar ya que el derecho al libre comercio no es, como muchos lo han entendido, específico o peculiar de las franquicias, pues, como hemos visto, alcanza a toda la actividad comercial española. Lo que importa definir respecto a Canarias es si tienen o no —si deben tener o no— vigencia, por cuanto determinan y exigen las especialidades de los Puertos Francos, aquellas intervenciones administrativas que afectan al comercio de modo directo y restrictivo, desvirtuando tal derecho. O en otros términos dicho: lo que debe ser precisado, una vez más, es si el principio librecambista implícito en las franquicias, congénito y esencial a la institución, determina o no, para la Administración, el respecto íntegro y necesario de aquel derecho, de forma que su ejercicio en las islas sea pleno, conforme a su verdadero contenido y a los condicionantes del librecambio. ¿Son de aplicación en Canarias las intervenciones administrativas que rocen el derecho a librecomerciar y, por ello, el principio consecuente del librecambio? A esta cuestión es a la que hay que buscar, técnicamente, una adecuada respuesta.

Ya se ha apuntado que cuando se instauran los Puertos Francos en Canarias el país entero vivía el complejo planteamiento de la "cuestión arancelaria". Fueron auténticas polémicas las que levantó la lucha del librecambio y el proteccionismo, hasta el extremo de que la concentración técnica y económica en el Arancel fué relegando a un segundo plano y soterrando el cariz de las antiguas intervenciones administrativas en el comercio. El Arancel iba a condensar, como instrumento capital de la política económica del país, toda la problemática fiscal y

aduanera de la actividad comercial, iniciándose una etapa que aún hoy recorremos.

Durante toda esa crítica época, en el Arancel se resumieron y encerraron los problemas no solo de carácter fiscal-aduanero sino los de política comercial, llevándose a aquel instrumento la determinación de los derechos que gravaban el tráfico comercial exterior y la precisión de las condiciones de comercio de determinadas mercancías. En el Arancel, así, no solo se albergaron ya los derechos y gravámenes aduaneros sistemática y ordenadamente sino las limitaciones o restricciones de comercio respecto de determinadas mercancías, relacionadas en sus correspondientes listas. Una y otra faceta se hacían reales, se producían virtuales u operaban allí donde debía aplicarse el arancel, en los límites territoriales nacionales a que el arancel alcanzaba. Como ya antes se dijo, llegada la Dictadura el intervencionismo administrativo empieza a florecer con aires de pasado, apareciendo nuevas formas de instrumentación o resucitándose las antiguas con mayor o menor fidelidad.

Pues bien, en este sentido no es aventurado afirmar que dado que las Franquicias de 1852, luego desenvueltas, lo que esencialmente comportaban era la inaplicación en Canarias de los Aranceles Aduaneros, parece lógico pensar que la exclusión del Archipiélago de sus disposiciones alcanzó y se quiso que alcanzará a todo su contenido, porque el tratamiento fiscal y las restricciones o limitaciones a la comercialización de ciertos productos formaban una unidad en un mismo instrumento. En plena mitad del Siglo XIX, la declaración de no aplicación a Canarias del Arancel implicaba la excepción de los derechos y la excepción a las limitaciones comerciales. Lo que el legislador quiso respecto a Canarias fué la liberación de gravámenes arancelarios y de las limitaciones a la comercialización de mercancías, restricciones que en aquel momento sufría el comercio exterior por su vinculación técnica, política y administrativa al Arancel. Las intervenciones que siguieron son fenómenos que se han producido con posterioridad a una época histórica en la que la concepción esencial del Puerto Franco no pudo ser mezclada con el anciano y moderno intervencionismo administrativo. Canarias, al menos en un terreno teórico, quedó, evidentemente, libre fiscal y administrativamente en su actividad comercial, lo cual encaja perfectamente con los objetivos del Puerto Franco, con la finalidad que se perseguía y persigue a través de la institución, con sus condicionantes geoeconómicos y con sus metas sociales. El Archipiélago, libre del Arancel, quedó exceptuado, por su esencia y contenido, de las restricciones que rozaran o desvirtuaran el libre ejercicio del comercio. En estos supuestos,

plenamente válidos hoy, se fundamentó y construyó el instrumento de la Franquicia insular. Ahora no pueden ser olvidados o ignorados.

Ayuda de modo muy especial a esta interpretación el análisis obtenido de la documentación oficial del Archipiélago, y sus aspiraciones en este terreno, muy particularmente a partir de 1820, cuando estaba en puertas la aplicación del Arancel proteccionista que tanta agitación y problema habría de levantar en las Islas. Toda esta documentación deja clara evidencia de la situación planteada en el Archipiélago en el período histórico que precedió e inspiró, sin duda alguna, el Real Decreto constitutivo de 1852. Esta fase es sumamente significativa, porque recoge un momento histórico de Canarias en que su tradicional y enraizado espíritu librecambista se lleva a extremos de apasionada exaltación, como consecuencia de los intentos del citado Arancel Proteccionista de 1820 y la práctica desvirtuación, en los primeros años cuarenta de aquel siglo, de los principios del librecambio vigentes en el Archipiélago con el Arancel de 1831. Este período ofrece elementos importantes en los que sintetizar el sentir de las Islas respecto de su acción comercial. No solo se planteaba como necesaria, una vez más, la fiscalidad especial sino la liberación total de la actividad comercial; mejora fiscal y libertad de comercio están unidos en esta fase incuestionablemente y en esa unión influyeron las bases sobre las que se instauran y desenvuelven las Franquicias.

De este principio sentido y arraigado de libertad de comercio pueden ser testimonio excepcional y exponente importante estas consideraciones, debidas a José Murphy, Diputado entonces de Canarias en el Congreso y personalidad altamente representativa de la época (22): ...“Estas son las Islas Canarias y tal su situación, en todo y por todo muy distinta de la España europea y de la trasatlántica; y en caso y circunstancias tan diferentes, como lo atestiguará cualquiera que las haya visitado como observador, es constante que no pueden aplicárseles las mismas reglas, ni el mismo régimen administrativo que aquellas sin que resulten efectos muy contrarios a los que la legislatura nacional se propone... El tráfico, pues, de aquellas Islas con la mayor parte de los extranjeros, es un cambio de industria: Ellas permiten la suya con los únicos países con los que es posible ve-

---

(22) Las “Breves reflexiones sobre los nuevos Aranceles de Aduanas —1821—”, de José Murphy, son de un interés grandísimo para el conocimiento de los problemas comerciales de la época. Las consideraciones del entonces Diputado revelan el gran influjo que en el R. D. de 1852 tuvieron las tesis que entonces él personificó y que constituyeron la aspiración constante de las Islas en punto a su tráfico de comercio.

rificarlo. **Restringido su comercio a la Península sola**, sería menester abandonar la industria actual ...Resulta de todo, que las consecuencias de la **prohibición y la subida de derechos en las mercancías extranjeras** será la inmediata paralización del actual sistema de comercio de las Islas Canarias, y consecuentemente de los ramos de agricultura que le suministran sus materiales, de lo que dimanará una miseria general ...Si para la abolición del comercio de efectos extranjeros de que se trata, no hay necesidad en la península de temporización, sobre lo que aquí no tocamos por no habérselo propuesto, en las Islas Canarias, ciertamente no se está en el mismo caso, ...En virtud de consideraciones de tanto peso es de esperar que el Congreso Nacional acceda a las solicitudes ya hechas por la Diputación Provincial y Consulado de Canarias, para que no se haga novedad allí respecto de las mercancías que se introducen de países extranjeros, y que este método subsista hasta que por los medios que el Congreso juzgue más oportunos se reúnan los datos conducentes para la formación de un sistema de aduanas propio y peculiar para aquellas Islas, adaptado a su localidad y circunstancias ...En el examen de la cuestión sobre prohibiciones o sus equivalentes en la excesiva subida de derechos, hemos querido suponer que los preceptos prohibitivos produjeron su pleno efecto, impidiendo eficazmente la introducción de las mercancías vedadas o pagando las permitidas las contribuciones señaladas... Los intereses agrícolas y mercantiles de las Islas Canarias son por aquella razón diferentes de los de la Península, sin serles opuestos; y por tanto, mientras la legislatura nacional persuadida de estas verdades no dedique su atención seriamente a adoptar para ellas las reglas particulares de administración que les conviene, siempre habrá quejas fundadas...”.

Y como estos retazos, tantos otros expresivos de la conciencia insular. Es muy significativo que pese a que ésto se escribía treinta años antes de las Franquicias, la declaración de Puertos Francos de 1852 supiera recoger su esencia y contenido con asombrosa fidelidad. Un somero recorrido por las tantas veces citada Exposición de Motivos de Bravo Murillo lo demostraría palpablemente. Las normas que en 1852 se elevaban a la aprobación de la Corona recogían un sentir tradicional y profundo, como así lo reconoce el propio legislador, al revelar en aquella Exposición que “las disposiciones que se proponen han sido combinadas después de un maduro estudio, con audiencia de los Diputados nombrados por aquella provincia, con vista de los informes de sus Autoridades y Corporaciones, con acuerdo de las Direcciones de la Hacienda Pública y con el parecer de personas graves e inteligentes”.



No partió, pues, el R. D. de 1852 de solo y exclusivamente ponderaciones de orden fiscal, aunque fuesen éstas trascendentales en el texto. Preocupó, clara y evidentemente, a Bravo Murillo, la acción comercial, la flexibilidad y liberación del comercio de las Islas, para lo que estimó, con todo acierto, necesario un tratamiento particular tributario unido a una instrumentación singular de la intervención. Carecería de sentido, si lo contrario hubiera de entenderse, la mención expresa que la Exposición dedica al respecto: **“Declárense Puertos Francos las Islas Canarias y todos estos inconvenientes desaparecerán. SUELTAS LAS TRABAS QUE EMBARAZAN AHORA LA ACCION MERCANTIL, se formará allí naturalmente un gran centro de contratación, acudirán los capitales, se crearán establecimientos, se fomentará el trabajo y aquellas Islas ahora olvidadas, serán el enlace y el punto de comunicación de apartados continentes”**.

En esta línea liberadora de doble efecto no varó la normativa de Franquicias en lo que su texto primero dispuso. La confirmación legal del principio del libre cambio, incompatible con la intervención administrativa directa en el comercio, tiene luego una manifestación decisiva en la Ley de 1900. El Artículo 2.º de dicha disposición fundamental, al que ya aludí extensamente en apartado anterior, permite despejar con toda claridad las eventuales incógnitas que el problema pueda suscitar. Según dicho precepto, como vimos, las Islas Canarias se confirman también libres o exceptuadas de los Monopolios establecidos o que pudieran establecerse respecto de todas las mercancías que para el consumo eran objeto de comercio. Vale tanto esta norma como reconocer legalmente la imposibilidad de intervenciones de la Administración que limiten el libre ejercicio de la actividad insular comercial. No se deje de observar que el monopolio de derecho, en cualquiera de sus formas oficiales, es la antítesis del libre comercio y representa el grado típico decisivo de la intervención del Estado en las actividades propias de las particulares. El alcance de la Ley de 1900, a mi entender, es definitivo en este particular del Puerto Franco.

No obstante cuanto hasta aquí se ha expuesto, y prescindiendo del mayor o menor peso que desee concedérsele a la interpretación que estimo adecuada, según lo visto, lo cierto es que, muy especialmente desde los años treinta, el comercio de Canarias ha estado incidido de diversas intervenciones de orden administrativo, justo del mismo marco de intervención aplicado en el resto del territorio nacional, aunque, en la práctica, sin llevar a aquellas a sus más rigurosas exigencias. De todas estas intervenciones las que mayor problemática plantean son, sin duda, las que operan a través de los llamados Regímenes de Co-

mercio. En este punto concentraré la cuestión respecto del Archipiélago.

La Ley Arancelaria en vigor, de 1 de Mayo de 1960, vimos como recoge en su artículo 1.º, primera parte, el principio general de nuestra legislación positiva de la libertad de comercio. El mismo precepto, sin embargo, limita o restringe el alcance de tal facultad o derecho al establecer, seguidamente, **“en las condiciones y con los requisitos inherentes a su distinto régimen de comercio y sin más limitaciones que las que el Gobierno establezca por razones de moral, sanidad, orden público u otras internacionales admitidas”**.

Nuestra propia legislación arancelaria vuelve a llevar a la disposición básica del Arancel, en consecuencia, dos limitaciones genéricas de amplio contenido y de no menor desarrollo administrativo en normas complementarias. De una parte, las restricciones a comerciar que puedan venir determinadas por razones de moral, sanidad, orden público o cualesquiera otras similares en el ámbito internacional. De otra, las que se basen en los condicionantes y requisitos de los regímenes de comercio.

Por lo que a las primeras respecta, incluyen un conjunto vario de limitaciones o prohibiciones —hasta 22 apartados diferentes en la Disposición 3.ª del Arancel— que no son todas aplicables en Canarias —caso del petróleo y tabaco— porque rozan sus principios de franquicias. Es altamente significativo que precisamente estas dos claras restricciones al libre comercio —las restantes son discutibles— hayan tenido necesariamente que rendir respecto a los principios específicos del Puerto Franco, pese al carácter general que tienen como rúbrica, y quedado, por ende, sin virtualidad en las Islas. No pasa lo mismo con las siguientes.

Por lo que a las segundas se refiere, en el Archipiélago se opera una sujeción a los llamados Regímenes de Comercio, distinta según los casos —liberalizado, globalizado, bilateral y de Estado— de interferencia grande en el ejercicio libre de la actividad comercial. Estas, como antes dije, ofrecen una pugna evidente con la tesis del librecomercio implícita en las Franquicias y su aplicación en Canarias produce, por su carácter, serias y problemáticas situaciones conflictivas. Porque, en definitiva, tales regímenes responden a una concepción proteccionista, distinta a los derechos del Arancel aunque unida o en paralelo a la de éstos, que es de mayor o menor grado según los tipos y extrema o integral en el Comercio de Estado. Como instrumento proteccionista no cabe duda de que, en principio, son aquellos regímenes contrarios al libre cambio y su aplicación no respeta, consecuentemente, la verdadera esencia y función del Puerto

Franco insular. Su incidencia, sin embargo, no es la misma en cada caso, pues los Regímenes desvirtúan el derecho a librecomerciar con intensidad diversa.

En el liberalizado (23), el ejercicio del derecho es prácticamente pleno, aún cuando es requisito previo la declaración. En las Declaraciones liberadas técnicamente estamos ante un **otorgamiento reglado**. En el global y bilateral se entra en el campo de las discrecionalidades o autorizaciones discrecionales. No supone la intervención una anulación del derecho, pero sí una limitación de peso del mismo. Con el comercio de Estado nos enfrentamos al **servicio público monopolizado**. El Estado se reserva para sí, en exclusiva, el comercio de determinados productos (cereales, carnes, algodón, etc.). Esta intervención es el grado más avanzado de interferencia y su contraposición a la franquicia la estimo total y absoluta.

Lo dicho no ofrecerá dificultad para valorar el grado de desvirtuación que el Puerto Franco sufre con motivo de la aplicación en Canarias de estos regímenes. La conculcación va pareja al grado de proteccionismo o limitación que cada uno comporta. El escalón más grave es, obviamente, el del Comercio de Estado que, por constituir una entidad auténtica y totalmente monopolística, vulnera en toda dimensión la franquicia.

Naturalmente, lo expuesto ocurre en las Islas en un sentido teórico incuestionable, pero algo atemperado en su proyección práctica. Como es sabido, las concesiones de licencias e incluso la operatividad del comercio de Estado discurre en Canarias por vías mucho más flexibles y liberales que en el resto del territorio nacional. Y ello constituye una práctica administrativa de siempre, clara y reiteradamente desarrollada y, por tanto, de hondo sentido y relevancia, porque viene a confirmar que la realidad socioeconómica insular ha hecho necesario, en todo instante, un comercio ágil y fluido, tal y como la franquicia nacida en 1852 lo constata. El intervencionismo, así, parte de unos presupuestos que legalmente orillan o pretenden ignorar el alcance de nuestras franquicias pero que realmente tienen que claudicar en la práctica ante la evidencia y fuerza de los principios en ellas contenidos. Parece obvio que esta extraña contradicción debería ser evitada, en aras a unas garantías jurídicas y socioeconómicas exigibles desde la plataforma de los Puertos Francos.

Entiendo pues, para terminar, que el Puerto Franco, conforme a su contenido legal y económico, recoge el principio del

---

(23) *Este régimen liberalizado, como el globalizado, se aplica al comercio con los países de la O.C.D.E. y asimilados. Los otros operan respecto de todas las naciones.*

librecomercio. por lo que sus normas determinan la imposibilidad legal de intervenir administrativamente en su tráfico comercial de modo que se roce ó anule, en su ámbito, el derecho a ejercer libremente el comercio. En este sentido, al carácter, ya tratado, del Archipiélago como **Territorio Aduanero Exento y de Fiscalidad de Consumo Especial** hay que unir el tercero de ser las Islas, además, un **Area de libre comercio.**

**TERCERA PARTE**  
**La proyección externa de las Franquicias**

## CAPITULO VI

### INTRODUCCION

Hemos dejado atrás los tratamientos clásicos que sirven para conformar el perfil puramente interior de las franquicias; aquellos que llevan a precisar, en sus líneas básicas, el concepto, contenido y alcance del Puerto Franco en el ámbito que le es propio, en el área o territorio al que se circunscribe. Las franquicias, sin embargo, comportan determinadas especialidades cara al exterior insular. El complemento ineludible que permitirá trazar la entera dimensión de esta institución exige, pues, como ya advertí, que esa proyección exterior sea tratada igualmente.

Lo que ahora interesa determinar es qué consecuencias de orden económico-fiscal se derivan del Puerto Franco insular fuera del territorio sobre el que ha sido configurado, es decir, qué determinaciones produce la franquicia en la esfera extrainsular y qué reflejos comporta en la actividad o tráfico comerciales de las Islas cuando se da la relación o enfrentamiento con otras áreas.

En tal sentido, como se adelantó ya, la externación del Puerto Franco, su proyección exterior, ha ocasionado un conjunto de especialidades fiscales en el tráfico comercial que encuentran su razón de ser, su causa originaria, en la existencia de la excepcionalidad canaria en el marco tributario común.

Las particularidades de esta vertiente externa tienen en muchos casos su justificación y su embrión en las propias normas de franquicias, ya tratadas. En otros casos, nacen de normas motivadas por la necesidad de coordinar la especialidad insular con la generalidad peninsular, sin que puedan ser consideradas disposiciones propias de franquicia. La mera existencia

de un territorio especial en lo aduanero, en lo fiscal y en lo comercial trae consigo diversos tratamientos tributarios singulares para cuantos supuestos sea necesario coordinar en la vida de relación del Archipiélago.

Como vimos, el Puerto Franco determina teóricamente la existencia de un área, territorio o zona de fiscalidad especial y de particular sistema de comercio, cuyas características específicas hemos situado, con las excepciones y en los términos vistos, en estas tres notas: un **Territorio Aduanero Exento**, una **Zona de Fiscalidad de Consumo Especial** y un **Area de Libre Comercio**. Estos tres fundamentales caracteres del Puerto Franco es obvio que condicionan particularidades ciertas cuando su mercado entra en contacto mercantil con otras áreas aduaneras de distinta o diversa concepción o estructura económico-fiscal o jurídico-administrativa. Por supuesto que el alcance tributario de este enfrentamiento es diverso, según se trate de distinguirlo respecto del resto del área nacional, del extranjero o de otras zonas similares, como Ceuta y Melilla.

En relación a estos últimos territorios, del tipo de Ceuta o Melilla, las particularidades del tráfico o de la interrelación son escasas, porque la configuración de ambos es especial y de similar proyección y entidad. El interés es pequeño respecto del comercio con estas zonas, por otra parte.

Con respecto al Extranjero, la actuación de la franquicia es meramente **receptiva**. En este supuesto no se enfrentan un territorio especial y otro general sino, simplemente, dos áreas sometidas a diversos ordenamientos jurídicos, extraños y que prácticamente se ignoran uno a otro. El tráfico comercial entre ambas áreas, en la esfera de la competencia de cada ordenamiento territorial, quedará sujeto a todas las prescripciones tributarias y comerciales de cada uno, sin más concatenaciones o excepciones que las que puedan venir impuestas por tratados y convenios fiscales o comerciales internacionales o supranacionales.

Donde la proyección externa jurídico-económica de la Franquicia adquiere realidad y trascendencia es, como resulta obvio, en el enfrentamiento o contacto del territorio especial canario con el territorio general nacional, porque estamos entonces ante un mismo ordenamiento tributario bajo el que una zona, la insular, es excepción por sus especialidades respecto del régimen común.

De estos tres supuestos es el tercero, el relativo a la Península y Baleares, el que ahora nos interesa y ante el que adquiere toda su expresión tributaria la proyección externa de la franquicia. Se harán algunos comentarios, sin embargo, respecto al segundo, el Extranjero, dada la importancia que históricamente

tuvo el comercio exterior en el nacimiento de la institución y porque servirá, además, para matizar algunas de las diferencias que respecto al tráfico de la Península y Baleares con Canarias ofrecen nuestras especialidades respecto al exterior.

Conviene ya tener adelantado que el tráfico comercial externo de Canarias ha sufrido en los últimos años un giro de necesaria observación. Tradicionalmente, el grueso de nuestro comercio exterior, tanto de exportación como de importación, estaba básicamente concentrado en el tráfico con el extranjero. Canarias se suministraba fundamentalmente del exterior y allí iba el volumen más considerable de nuestra exportación.

De pocos años para acá, nuestro comercio exportador ha ido sufriendo una notable recesión respecto del extranjero y un incremento notable en relación al mercado nacional, que absorbe hoy el mayor volumen de exportación de las Islas. Esto no obstante, y por lo que a la importación respecta, aún sigue siendo el Extranjero nuestro principal proveedor. La corriente importadora desde la Península y Baleares es sensiblemente menor, entre otras razones, por la imposibilidad de encontrar en aquel mercado todos los bienes de consumo que el Archipiélago todavía tiene que obtener fuera de las Islas.

Estas circunstancias es importante subrayarlas porque han determinado un proceso de crecimiento de la interrelación económica entre Canarias y el área nacional, un aumento notable de la exportación desde las Islas a la Península, con la consiguiente necesidad de perfeccionar y atender más cuidadosamente la coordinación fiscal entre ambas áreas. La mayor parte de las normas que van a ser ahora tratadas —no todas, por supuesto— llevan la preocupación de evitar, teóricamente, las distorsiones de tráfico que pudiesen producirse como consecuencia de la especialidad canaria y de los distintos niveles impositivos existentes entre el área nacional y el área insular, defendida fiscal y económicamente la primera y desarmada la segunda en la medida que hemos tenido ocasión de apuntar. También gran parte de esas disposiciones encierran y obedecen a consideraciones de política económica y comercial respecto del marco en que se desenvuelven o promueven los intercambios entre ambas unidades económicas.





## CAPITULO VII

### ESPECIALIDADES FISCALES EN EL TRAFICO DE CANARIAS CON LA PENINSULA Y BALEARES

A los efectos comerciales, y con las excepciones que se derivan del tráfico de productos originarios o propios de las Islas, el Puerto Franco tiene la consideración de extranjero. Es esta la primera estimación que debe hacerse al analizar las características fundamentales del comercio que nos ocupa.

Este tratamiento de extranjería, que opera en las corrientes de importación y exportación entre Canarias y el área peninsular, tiene su arranque ya en el primer texto de franquicias, cuya Exposición de Motivos consignó, expresa y literalmente, que **"...para los efectos generales del comercio, los Puertos Francos de Canarias deben considerarse extranjeros..."**, regla y supuesto que confirman varios preceptos del texto instaurador de las franquicias, como el Artículo 4.º (24). Desde entonces, invariablemente y a lo largo de las disposiciones dictadas sobre la materia, el principio aparece inalterado, siendo naturalmente hoy también el territorio especial canario considerado extranjero a los efectos generales de su tráfico exterior con la Península y Baleares.

La asimilación genérica del Archipiélago como área comercial extranjera, explicable a la luz de sus especialidades fiscales y de comercio, ha hecho necesaria una adecuación fiscal determinada que acomode y coordine en el tráfico con la Península y Baleares las diferencias tributarias existentes entre el área o mercado nacional o de régimen común y el canario, especial, lo

---

(24) Dice dicho Artículo: "Perderán la nacionalidad los géneros, frutos y efectos que de Canarias se reexporten por invendibles u otras causas".

que ha permitido arbitrar instrumentalmente para sus contactos comerciales sistemas propios del comercio exterior, aunque en puridad no se esté políticamente, ni técnicamente, ante un supuesto de comercio extranjero sino interior. El comercio exterior viene determinado o definido por la realización de los actos de comercio que operan trasponiendo fronteras distintas, entre entidades políticamente determinadas, con sus propios ordenamientos nacionales y esquemas monetarios diversos. Nada de esto se dá en nuestro caso y, sin embargo, las Aduanas del área nacional, por mor de aquella determinación de extranjería comercial, actúan frente al tráfico de Canarias como si de tráfico exterior propiamente dicho se tratara. A lo largo de esta Parte de la obra se irá especificando el alcance y carácter de este tratamiento singular, rico en matices e instituciones.

La primera ha de referirse al flujo de mercancías desde Canarias y los condicionantes de su introducción en el área peninsular. Esta corriente tiene su principal fenomenología, entre otros, en los tratamientos de Exenciones o Bonificaciones Arancelarias y Fiscales de los productos originarios o procedentes de las Islas a su llegada e introducción en la Península y Baleares. Esta dirección es fruto de una política fiscal y económica principalmente defensiva o protectora de la producción y el mercado nacionales, como habremos de ver.

La segunda dirección la reopresenta el tráfico inverso, es decir, el flujo de mercancías desde la Península y Baleares hacia Canarias. Nos abre esta corriente, principalmente, el estudio de las Desgravaciones Fiscales a la Exportación desde el área de régimen común. Esta dirección está económica y legalmente contemplada sobre criterios de promoción y fomento de la producción nacional en el mercado insular.

En los apartados que siguen se analizarán las líneas básicas características de la fiscalidad en estos dos flujos comerciales.

## TITULO 1

### EN LA CORRIENTE DESDE CANARIAS A LA PENINSULA Y BALEARES

La existencia de una normativa fiscal específica, dentro del ordenamiento tributario nacional, a la que necesariamente ha de someterse el tráfico de introducción en el área peninsular de mercancías originarias o procedentes del Archipiélago viene determinada por las diferencias arancelarias y fiscales que, como

consecuencia de las franquicias de las Islas, se producen entre uno y otro mercado.

Las especialidades económico-fiscales y comerciales del territorio insular hacen posible que en el mercado de Canarias concurren y circulen productos de la más variada procedencia internacional, cuyo tráfico, con las salvedades apuntadas, se hace libre de derechos e impuestos y cuya comercialización se opera libre igualmente de actuaciones monopolísticas. Si en el cordón arancelario común no se tomaran las necesarias previsiones de orden económico-tributario todas estas mercancías extranjeras, bien individualizadas o bien como partes de un proceso local de industrialización, podrían ser llevadas al mercado nacional con una carga fiscal y aduanera muy sensiblemente menor a las de esas mismas mercancías si se introdujeran directamente desde el exterior en el área peninsular. Este fenómeno, que no alcanza a los productos originarios de las Islas, obviamente, planteó, desde el mismo instante en que quedaron instaurados los Puertos Francos, la necesidad de hallar los instrumentos fiscales que evitaran que el territorio exento, el territorio de Canarias, fuese aprovechado como subterfugio de tráfico para introducir en un mercado defendido fiscal, económica y comercialmente, como es el peninsular, bienes y productos comercializados o industrializados previamente en una zona también nacional pero de "status" excepcional, por estar libre y exceptuada de los derechos, impuestos y monopolios que pesan en el tráfico económico-mercantil común del país. El peligro de que Canarias se convirtiera en una fisura del muro o barrera de defensa económico-fiscal nacional se hizo, pues, evidente desde un principio.

En este orden de planteamientos, aparece claro que el esquema de disposiciones al que se ha sujetado el comercio de las Islas con la Península, en la corriente que tratamos y en el terreno tributario, haya obedecido, entre otros, a estos tres condicionantes básicos: **primero**, a evitar que a través del territorio insular quedara burlada la finalidad de las normas arancelarias, fiscales y comerciales que constituyen el arma de defensa o protección del mercado nacional frente al extranjero; **segundo**, a procurar que la concurrencia en aquel mercado de los productos procedentes de las Islas se produjera acomodando en cada caso los distintos niveles impositivos existentes en una y otra parte del territorio nacional; y **tercero**, a la conveniencia de que el influjo de nuestro tráfico en el mercado de la Península y Baleares se desenvuelva sin provocar las distorsiones que los menores costes que produce la menor fiscalidad en las Islas pueden traer consigo. En definitiva, como ya apunté, el propósito funda-

mental de la normativa aplicable a la dirección comercial que contemplamos es de carácter protector de la producción y comercio del área común peninsular frente al área especial insular. Y lo es tremenda y estrictamente protector.

Iremos viendo a continuación como actúan en cada supuesto los tratamientos fiscales que nacen de las circunstancias expuestas. Para mayor claridad, distinguiré las normas arancelarias propiamente dichas de las puramente fiscales. Es de advertir que el desarrollo técnico de la normativa a abordar se ha venido progresivamente mejorando y completando, como consecuencia de la creciente importancia de los intercambios comerciales hasta nuestros días, dándose en algunos aspectos orientaciones no estrictamente tributarias sino también de cariz político-comercial, dirigidos éstos a estrechar —teóricamente, al menos— aún más las interrelaciones económicas de ambas áreas arancelarias y sus respectivos mercados.

### I.— Exenciones y Bonificaciones Arancelarias a la entrada en la Península y Baleares de productos de Canarias

Las primeras previsiones legales respecto del régimen de entrada o "importación" en la Península de los productos del Archipiélago se contienen expresamente ya en el Real Decreto de 1852. Tales previsiones, como ha quedado apuntado, se hicieron necesarias, por razones económicas y fiscales comprensibles, desde la instauración en las Islas, pues, del sistema especial de franquicias.

La aludida disposición estableció en su Artículo 3.º el principio de admisión en la Península de los productos naturales u originarios de las Islas Canarias como **producción nacional**, con las consecuencias de orden comercial y tributario que tal concepción aparejaba. Desde entonces, la producción típica o natural del Archipiélago ha mantenido en su tráfico comercial hacia el área peninsular tal consideración de nacional, por lo que ha quedado sometida fundamentalmente al régimen de comercio interno y fuera, por tanto, del marco del comercio exterior y de los criterios comerciales de extranjería a los que me referí al principio. El artículo citado contempló (25) la producción nacional canaria, entonces fundamentalmente agraria, mi-

(25) Dice así el Artículo 3.º: "Se admitirán en la Península como productos nacionales de las Islas Canarias la almendra, aceite de tártago, vainilla, castañas, la patata, la cebolla, las frutas dulces, pescado, trigo, cebada, centeno, maíz, cochinilla, esterilla para sombreros, y sus compuestos, orchilla, seda de capullo en rama y elaborada, piedras de filtro y losetas".

nera o meramente artesanal. Por supuesto que no tuvo el legislador entonces la necesidad de prevenir el régimen de artículos industrializados, por la sencilla y obvia razón de que no existía entonces en Canarias industria propiamente dicha, aunque se anticipó a considerar en el mismo régimen primarias manifestaciones de esa clase, como las artesanales (la seda elaborada, v. gr.). Solo mucho después merecerían una estimación y tratamiento individualizados, como tendremos ocasión de comprobar, los productos industriales.

Conforme el precepto comentado, quedó ya claro que, con la excepción de los productos naturales vistos, el resto de los artículos o mercancías procedentes de Canarias que intentaran introducirse en la Península quedarían sometidos a los condicionantes del comercio exterior y sujetos, por tanto, a los trámites legales de importación y al pago de cuantos derechos e impuestos constituyeran la barrera aduanera del área nacional. Todos estos productos caían en la consideración de extranjeros —en la práctica y de hecho eran habitualmente de origen extranjero— y como tales resultarían tratados a efectos aduaneros. Se fué, incluso, más allá en este sentido, pues conforme al Artículo 4.º del mismo Real Decreto, todos los géneros, frutos y efectos que se reexportasen o reexportasen a la Península desde Canarias, por ser invendibles o por otros motivos, perdían su nacionalidad, es decir, quedaban también considerados como extranjeros y sometidos al régimen aplicable a éstos.

Sobre estos iniciales principios vuelve, puntualizándolos notablemente, la Ley de 1900. El Artículo 7.º de dicha Ley establece con mayor precisión el régimen a aplicar a las mercancías y productos que provenientes de Canarias trataran de ser introducidos en el área común, distinguiendo expresamente los originarios, que ya contempló el R. D. de 1852 y que igualmente se exceptuaban de derechos a la importación, y los no originarios, que se sometían al régimen propio de los extranjeros. Contempló, asimismo, la situación de los reexportados (Artículo 8.º) como se verá.

Es importante observar que el Artículo 7.º (26) parte del principio general de someter a la barrera aduanera y fiscal to-

---

(26) El Artículo 7.º de la Ley de 1900 estableció: "Los productos y manufacturas de las Islas Canarias quedarán sujetos a su importación en la Península e Islas Canarias a los mismos derechos e impuestos que gravan a sus similares de producción extranjera. Se exceptuarán de la disposición anterior las hortalizas, frutas verdes y secas, la cochinilla, la barrilla, la orchilla, las losetas, piedras de filtro y el pescado fresco, salado y seco cogido y preparado por españoles, previa la justificación de estos extremos, que serán libres de derechos a su importación en la Península y Baleares".

dos los productos y manufacturas de las Islas Canarias, siendo excepción a dicho principio el tratamiento especial nacional de los naturales. Esta excepción excluía a las **manufacturas**, por lo que, desde entonces y hasta épocas bien recientes, los productos industrializados en las Islas quedaban sometidos al tratamiento extranjero, dato curioso y poco fácil de explicar económicamente aunque debido, sin duda, a la circunstancia fáctica de entonces de que todo lo ocasionalmente industrializable en las islas se hacía con materias y productos extranjeros. En este aspecto, la vigente normativa contiene avances indudables como veremos. También exige, respecto a determinados productos, de forma expresa, el mencionado Artículo 7.º la **justificación de origen**, que habría de ser, y es, ríeza muy importante en todo el sistema de las Exenciones y Bonificaciones que nos ocupan.

Conviene destacar que el contenido de los dos artículos hasta ahora comentados está muy en razón directa a la realidad económica de las Islas en cada momento. El giro y evolución de la producción interna y exportable de Canarias influyó en las previsiones respecto a las mercancías que contemplaba el legislador. Si se comparan ambos, se observará que las relaciones de productos ofrecen variaciones de 1852 a 1900. Este fenómeno se dá aún en fases posteriores, hasta 1954, en que la técnica empezó a hacerse legalmente más ágil y genérica y, por tanto, de más flexible y fácil utilización práctica. En todo caso, está claro que en esta fase inicial normativa de las franquicias, el legislador partió, en la proyección externa de las mismas, de considerar no gravables los productos naturales introducidos en el área nacional y sujetos a impuestos y derechos los restantes, incluidos los productos eventualmente industrializados en las Islas. La escasa atención a esta última manifestación productiva parece lógica, y fácilmente explicable, si se tiene en cuenta que Canarias en aquellos tiempos, como se ha apuntado, carecía de industrias exportadoras, lo que determinó que no fueran precisos, con base en esta realidad económica, tratamientos mayores al respecto.

Estos irían viniendo, sin embargo, en una evolución que tiene su primer hito importante en 1954, un segundo en 1960 y el más reciente en 1968.

Hasta el año 1954 (27), efectivamente, y contrariamente a lo que acaecía respecto de la producción natural, los artículos industriales de Canarias tenían que abonar, sin distinción, derechos arancelarios a su entrada en la Península, con excepción de los productos que iban destinados a los Monopolios Naciona-

---

(27) En dicho año se publica el Decreto de 26 de febrero de 1954, sobre régimen arancelario de los productos de las Islas a su entrada en la Península y Baleares, de grande y decisiva importancia en la materia.

les de Petróleos y Tabacos. Estuvo prevista, sin embargo, de modo muy especial en los Aranceles de Aduana de 1922, la posibilidad de obtener, excepcionalmente, exenciones y bonificaciones arancelarias respecto de determinados productos. Este régimen excepcional se basó en criterios discrecionales de la Administración, que autorizaba o no autorizaba aquellas según el tipo de mercancías para las que la solicitud de trato especial era tramitada y las circunstancias de orden económico-comercial que las rodearan.

En el indicado año 1954 se dá un paso importante en la sistematización de las exenciones y bonificaciones arancelarias de los productos de Canarias a su entrada en la península. La evolución industrial de las Islas hizo necesario el ordenamiento y la fijación precisa de las bases sobre las que asentar el trato arancelario otorgable a la producción y fabricación de las Islas en su comercio con el ámbito peninsular-balear, mejorando las previsiones contenidas en la Disposición Séptima de los Aranceles de 1922. Movieron también a esta ordenación las limitaciones que en el tráfico exterior, no obstante su régimen de Puertos Francos, sufría Canarias en aquellos momentos, como consecuencia de los controles que sobre el comercio con el extranjero y los movimientos de divisas eran ejercidos oficialmente.

Conforme a estas motivaciones, el régimen de exenciones y bonificaciones arancelarias se ordenaba según este planteamiento:

a) Quedaban exentos del pago de los derechos arancelarios o aduaneros a su entrada en el mercado peninsular los **productos naturales originarios** de las Islas. Se siguen, en este supuesto, los principios inicialmente establecidos por el Real Decreto de 1852 y la Ley de 1900 antes comentados. Tales principios se mantienen, como ha de verse, hasta la actualidad.

b) También se extiende el trato franco a los productos industrializados en las Islas con materias exclusivamente originarias de ellas o de la Península y Baleares. Una excepción se previno respecto a estos productos: si en la industrialización se hubiese utilizado **maquinaria extranjera** se sometía el producto al régimen de bonificación y no al de franquicia total o exención. Por lo demás, la asimilación de trato de aquellos productos a los naturales tradicionales fué lógica, pues se trataba igualmente de **producción nacional** cuando no estaba interferida por las limitaciones que determinaban la utilización de bienes o equipos extranjeros.

c) Los productos industrializados en Canarias con primeras materias o maquinaria extranjera, ya fuera en su totalidad o parcialmente, podían gozar a su importación en el área penin-

sular de **bonificaciones** arancelarias. La fijación del montante de tales bonificaciones se hacía, en cada caso, por la Administración, dentro de un trámite y expediente reglamentariamente determinados. En estos supuestos el criterio de la nacionalidad quebrada parcialmente, por la intervención en el proceso de fabricación de elementos extranjeros. De ahí el tratamiento de bonificación y no de franquicia.

Naturalmente, cualquier mercancía que no fuese originaria de Canarias ni industrializada en las Islas, es decir, **cualquier producto enteramente extranjero**, quedaba en todo caso sometido al pago de los derechos arancelarios correspondientes, según su origen, cuando **procedentes del Archipiélago** se introdujeran en la Península o Baleares. Este tráfico quedaba sometido a los condicionantes de **extranjería**, tanto respecto a su importación cuanto a los derechos e impuestos que gravitaran sobre las mercancías que lo constituían, pues se estaba ante un supuesto asimilado al comercio exterior, por la naturaleza del producto y la condición del Archipiélago a estos efectos comerciales.

En este mismo año de 1954 se dictan normas sobre la solicitud, trámite y obtención de estos beneficios de exención o bonificación, siendo recogido todo el sistema, en 1955 (28), en la Disposición Séptima de los Aranceles entonces vigentes.

Un segundo paso importante en la evolución de estos tratamientos, que continuaban inspirados en la conveniencia de evitar las distorsiones de tráfico que pudiesen surgir de los diversos niveles impositivos entre ambos mercados, se produce, como ya apunté, en 1960, a partir de la Ley Arancelaria de 1 de Mayo de dicho año. La materia pasa entonces a la Disposición Sexta del Arancel, notablemente mejorada y técnicada, aunque manteniendo los principios de fondo hasta entonces vigentes. Aunque el sistema de las exenciones o franquicias y de las bonificaciones fué el mismo, se introducen matices destacables.

En primer lugar, se elimina la traba, muy poco justificada económica y jurídicamente, que suponía para la obtención de la franquicia o exención total la utilización, en el proceso de fabricación de los productos industriales, de **maquinaria extranjera**. En aquellos momentos, y aún hoy sigue ocurriendo en gran medida, no solo en Canarias sino en todo el ámbito nacional el desarrollo industrial patrio era deudor en alto grado de los medios y equipos de origen o fabricación extranjera, vitales en muchos procesos de producción. Aquella exigencia, que ahora quedaba levantada, hubiera discriminado injustamente el trato fiscal especial que determinaba, por lo que la supresión de ese requisito fué de toda oportunidad económica y jurídica.

---

(28) Por Orden Ministerial de 21 de septiembre de dicho año.



Se precisan, en segundo lugar, con mucha mayor nitidez, los casos en que la solicitud de franquicia o bonificación aseguraban su otorgamiento y cuando era o no necesario el expediente a tales fines. La tónica dominante hasta entonces estuvo tradicionalmente matizada de excesiva discrecionalidad, que va a ser ahora reducida a sus estrictos límites, aunque no evitada totalmente.

De modo particular hay que singularizar las previsiones que la Disposición Sexta citada contiene ya respecto de los **mobiliarios y efectos usados** y de los **artículos de artesanía**. En términos generales, respecto de los primeros se estableció que tales artículos, pertenecientes a residentes españoles o funcionarios en las Islas Canarias que trasladaran su domicilio a la Península y Baleares, gozarían, dentro de los oportunos trámites aduaneros, de libertad de derechos a su importación. Respecto de los artículos artesanos —bordados y calados— su régimen fué igualmente de libertad de derechos, siempre que los tejidos operados fuesen nacionales y ostentaran el marchamo especial para calados y bordados. En este caso se estaba, una vez más, ante un producto enteramente nacional, por lo que la exención arancelaria era lógica.

En la más reciente etapa de esta fase que arranca en 1960 es de destacar, por último, la **generalización** que se promueve en el otorgamiento de las exenciones o bonificaciones autorizadas. Hasta entonces, la concesión del beneficio de bonificación se hacía rigurosamente a favor del fabricante exportador insular y respecto, concretamente, de los productos de su industria para los que la solicitud se hubiera tramitado (29). Posteriormente, la concesión u otorgamiento se amplifica, generalizando el beneficio otorgado al producto objeto del expediente en favor de los demás, de otros fabricantes, de naturaleza, tipo y características iguales o similares.

El tercer escalón de la evolución que estamos siguiendo es de plena actualidad, pues se contiene en diversas disposiciones de hace escasamente dos años. Una vez más, el proceso económico de las Islas atrae la atención de la Administración sobre el marco en que se desenvuelve el sistema de exenciones y bonificaciones que nos ocupan. A esta materia se refiere fundamentalmente el **Decreto de 11 de Julio de 1968**, por el que, en consideración a las experiencias adquiridas principalmente desde 1960 y con el **propósito de facilitar los intercambios comerciales**

---

(29) La autorización se publicaba en el B. O. E., finalizado el expediente, por Orden Ministerial. Las últimas O.O.M.M. alcanzaban a la generalidad de los productos similares al de la solicitud concreta.

entre ambas áreas, dentro de los condicionantes impuestos por el régimen de Puertos Francos, se dá una nueva redacción, entre otras, a la Disposición Sexta del Arancel, antes mencionada, sentándose las bases actuales del sistema. El contenido de este reciente precepto avanza sensiblemente en la tecnificación, flexibilidad y simplificación del esquema de tratamientos arancelarios vistos y de su tramitación y operatividad. Varias otras normas complementarias han desarrollado los supuestos básicos prevenidos en aquella disposición, que sustancialmente responde a los criterios esenciales hasta aquí analizados.

Conforme a la normativa presente, la introducción de productos canarios en el área peninsular queda estructurada, desde el ángulo arancelario, de la siguiente forma:

a') Los productos naturales originarios de las Islas siguen libres o no sujetos a los derechos arancelarios a su entrada en la Península y Baleares, manteniéndose la tradicional franquicia respecto a los mismos.

b') También se mantiene la exención para los productos industrializados en el Archipiélago con materias primas nacionales. Respecto a estos productos se añade una particularidad importante: igual exención se otorga a aquellos productos industrializados con materias primas nacionalizadas, concepto este de la nacionalización que, aún no estando todavía perfectamente definido en nuestra legislación, se entiende se dá, a estos efectos, cuando el producto en cuestión hubiese satisfecho el pago de los correspondientes derechos e impuestos que graven la importación en el área peninsular-balear.

c') Los productos industrializados en las Islas con intervención de materias primas que, en su totalidad o en parte, sean extranjeras, se someten, de nuevo, al régimen de bonificaciones arancelarias. Precisa el precepto que la cuantía de dichas bonificaciones vendrá determinada en cada caso por la diferencia existente, al momento de entrada, entre el importe de los derechos que con arreglo al Arancel aduanero graven las mercancías de que se trate y el de los que les corresponden a las primeras materias de origen extranjero utilizadas en la producción. Este criterio tiene indudable alcance práctico, por cuanto agiliza y simplifica el trámite de bonificación.

La consecuencia de este cálculo es que los productos correspondientes satisfarán a su entrada en los territorios peninsulares y balear los derechos correspondientes a las primeras materias extranjeras utilizadas en la fabricación, y en el caso de que en el mismo proceso de transformación, según se preceptúa, o en el mismo tratamiento de las primeras materias se produzcan dos o más mercancías, los derechos que cada una de éstas satis-

farán a su entrada serán los que les correspondan como resultado de distribuir el importe total de los derechos de las primeras materias en partes proporcionales al valor en Aduana de las mercancías producidas.

Tiene en cuenta la disposición, también, el caso de materias primas de origen peninsular o balear que se hubieren elaborado acogidos al régimen de tráfico de perfeccionamiento, exento como es sabido. En este supuesto, la industrialización en Canarias a base de esos productos no aparece la liberación de la obligación de abonar al Tesoro los derechos e impuestos que se hubieran dejado de percibir por éste como consecuencia de las determinaciones de los distintos sistemas de aquél tráfico.

d') Siguiendo la línea de las anteriores disposiciones, las mercancías extranjeras que se importen en el área aduanera peninsular procedentes de las Islas satisfarán los derechos arancelarios que les correspondan en razón de su origen, con aplicación de las demás disposiciones arancelarias.

El Decreto incluye en la nueva redacción dada a la Disposición Sexta una previsión amplia para aquellas mercancías que, siendo originarias de Canarias, no alcanza a los beneficios que el precepto contempla respecto de las exenciones y bonificaciones que analizamos. A este particular (30), se establece que estas mercancías podrán introducirse en la Península y Baleares previo pago de los derechos arancelarios más favorables que correspondan a las de origen extranjero, dentro de los preceptos de la Disposición Cuarta del Arancel, a ellas aplicables. La Disposición Cuarta se refiere, como es sabido, a la entrada de mercancías en régimen de importación temporal.

c') Otra precisión importante a tener presente en la panorámica actual es la sujeción de los productos canarios industrializados con materias primas extranjeras sujetas a Derechos Reguladores en la Península y Baleares a dichos derechos.

El Régimen de Derechos Reguladores se establece por Decreto de 28 de Marzo de 1963. A partir de entonces, entran prácticamente en el amplio concepto de la barrera aduanera aunque son unas tasas parafiscales de protección de precios agrícolas. Las mercancías extranjeras sometidas a este régimen, incluso las que se reexpidan desde Canarias a la Península y Baleares, están sujetas al pago de aquellos derechos, por lo cual se ha estimado, un tanto discutiblemente, que los productos industrializados en las Islas con materias primas extranjeras sometidas a Derechos Reguladores a su entrada en la Península pueden obtener la bonificación arancelaria pero teniendo en cuenta ta-

(30) Artículo 4.º, punto Séptimo.

les gravámenes. La consecuencia de esta norma es que las bonificaciones de aquellos productos industrializados quedan reducidas en cantidad idéntica al importe de los derechos reguladores que en el momento del despacho aduanero graven la importación de dichas materias primas utilizadas en la fabricación.

f') Se han hecho también previsiones legales, a estos efectos, respecto de los productos industrializados en las Islas a base de azúcar, trigo y centeno, sometidos en su importación y tráfico al régimen de Comercio de Estado. Para los productos fabricados en el Archipiélago con intervención de estos productos, el tipo impositivo que ha de utilizarse para el cálculo de los derechos correspondientes a las primeras materias que deben liquidarse a la entrada en el área nacional será el establecido como definitivo en el Arancel aduanero, sin tomar en consideración los derechos transitorios reducidos (31).

Esta norma, sin embargo, tiene una excepción. Si el azúcar, trigo y centeno, aunque sean de origen extranjero, son facilitados a los precios establecidos para el mercado peninsular y balear por la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes o por el Servicio Nacional de Cereales, según los casos, tales productos se considerarán nacionalizados, con los efectos que ya se apuntaron respecto de la nacionalización.

g') Por último, es de subrayar que el régimen a que queda sometida la **producción artesana** insular, a los efectos de su exención o bonificación, se incluye, sin singularización como antes, en el mismo marco o sistema de los productos industrializados, antes analizado. Y que el **mobiliario y los efectos usados**, a excepción de los vehículos automóviles y sus motores sueltos, de españoles residentes en las Islas que trasladen su residencia a cualquier parte del resto del territorio nacional, podrán introducirse con entera libertad de derechos, previo el cumplimiento de las formalidades y requisitos aduaneros, en el área común.

Hasta aquí, la primera faceta de los tratamientos tributarios del tráfico en la corriente desde Canarias a la Península y Baleares. Ya se aclaró que los expuestos se refiere fundamentalmente a las particularidades de carácter arancelario. Las diferencias entre ambas áreas no para en esos tributos, como se ha dicho, porque junto a los derechos estrictamente arancelarios opera en la barrera aduanera del área nacional otro tipo de gravámenes. A estos otros gravámenes dedicaré el apartado siguiente.

---

(31) Son los establecidos por Decreto de 25 de enero de 1962 para ciertas mercancías mientras permanezcan en régimen de Comercio de Estado.

## II.— Exenciones y Bonificaciones Fiscales a la entrada en la Península y Baleares de Productos de Canarias

Los distintos niveles tributarios entre el área peninsular y las Islas Canarias no se refieren exclusivamente a los derechos arancelarios, como hemos tenido ocasión de comprobar. Junto a los derechos aduaneros propiamente dichos la barrera de protección económico-fiscal nacional se integra y completa con otros gravámenes que prácticamente actúan con efectos muy similares, porque operan frente a la importación exterior defendiendo, en determinados sentidos, el mercado nacional del tráfico extranjero. También estos impuestos operan frente al comercio desde el Archipiélago, área de nivel fiscal interior y considerada a los efectos comerciales generales como extranjera. Analizada ya la directriz de las exenciones y bonificaciones de carácter arancelario, es necesario tratar de lo fundamental de esta otra clase de impuestos ahora.

Recordemos que el Artículo 7.º de la Ley especial de 1900, más arriba transcrito, determinó con carácter general que los productos y manufacturas de las islas, no expresamente exceptuados, quedaban sujetos a su importación en la Península y Baleares a los mismos derechos e impuestos que gravasen los similares de producción extranjera. Resulta claro que el precepto no atendió exclusivamente al Arancel sino a aquellos otros gravámenes que se le adicionan o unen en la barrera aduanera al momento de la importación.

Técnicamente, y con las excepciones y particularidades que pueden colegirse de lo hasta ahora dicho, el muro económico fiscal del área peninsular se ha levantado, desde siempre, frente a Canarias con todos sus componentes tributarios, sea cual fuese la naturaleza y alcance de sus impuestos. Las mercancías de nuestro tráfico hacia ese área han de atravesar ese valladar dentro de las condiciones generales y específicas que la normativa que se está exponiendo ha establecido.

La importancia de los impuestos conexos a los aduaneros vuelve a requerir atención después especialmente de 1940, año en que se restablecen los “usos y consumos”. Desde entonces, este capítulo de la fiscalidad, dentro de la política económica y tributaria del país, va adquiriendo considerable alcance, siendo en la actualidad el **Impuesto de Compensación de Gravámenes Interiores**, así denominado en la Reforma Tributaria de 1964, el más importante vinculado a la Aduana. Como ya se ha dicho, el I.C.G.I. es heredero de la Tarifa Fiscal a la Importación, establecida por Decreto de 3 de Junio de 1960, con la Estabilización, de la que, a su vez, fué antecedente próximo el Impuesto de Compensación del Gasto.

La finalidad esencial de este tipo de impuestos no fué ni es otra que la de equiparar en el trato fiscal las mercancías que son objeto de importación y aquellas que se producen en el país. El gravamen trata de favorecer y defender las actividades productivas internas de la concurrencia que puedan hacerle en su propio mercado las producciones exteriores, de diversa carga tributaria, al tiempo que evitar perjuicios al Tesoro. Dicho impuesto, que por su naturaleza es un gravamen de fundamento distinto a los aduaneros, puede, por la práctica de su exacción, acumularse a ellos, con lo que, además y en otro sentido al impuesto, se simplifican en gran medida todas las operaciones fiscales relacionadas con el tráfico exterior. Esta claro que por la identidad de objeto —las mercancías importadas— el paralelismo existente entre el Arancel de importación y los derechos fiscales que han de gravar aquellas permiten esta concatenación en el plano sistemático. El Impuesto de Compensación de Gravámenes Interiores, como antes la propia Tarifa Fiscal, se ha configurado teniendo en cuenta los impuestos indirectos Estatales, los arbitrios e impuestos de la Hacienda Local de igual carácter y las Tasas y Exacciones Parafiscales que tienen por objeto gravar las mercancías correspondientes. Su aplicación a los productos canarios —no en Canarias, como vimos en la Segunda Parte de la obra— ya estuvo perfectamente definida en los precedentes de igual naturaleza, a los que sucede, siguiendo la técnica tradicional de equiparar aquellos a los extranjeros, tal y como la encontramos en los iniciales textos reguladores de las Franquicias.

Concretamente, el I.C.G.I. fué establecido por el Artículo 210 de la Ley de Reforma Tributaria de 1964, manteniendo con ello, aunque con distinto nombre, la Tarifa Fiscal a la Importación precedente. Hay que significar que en su aplicación a los productos originarios o procedentes del Archipiélago el impuesto ha seguido, desde entonces, una evolución muy similar y paralela a la de los derechos arancelarios antes tratados, siendo común a ambos procesos la mejora técnica y la simplificación de su exacción en la actualidad.

Con base en lo determinado en el Artículo 211, 2, de la referida Reforma Tributaria de 1964, según el cual en dicho impuesto no procederían más exenciones o bonificaciones que las derivadas de disposiciones de rango legal, las acordadas por el Gobierno, en distintos supuestos, y las correspondientes a los territorios aduaneros exentos, el proceso de aplicación del gravamen a las mercancías provenientes de Canarias a su introducción en la Península y Baleares puede seguirse, esencialmente, a través de las disposiciones del Decreto de 9 de Julio de 1964,

de las Ordenes Ministeriales de 28 de Julio y 18 de Diciembre del mismo año y del Decreto de 28 de Noviembre de 1968.

Del contenido fundamental de estos preceptos puede sintetizarse la materia en estos términos:

A) Hasta 1968.

Los productos naturales originarios de las Islas no quedaban sujetos al gravamen a su importación en el área peninsular-balear. Las razones de esta franquicia encuentran su sostén en iguales consideraciones a las hechas para las exenciones arancelarias que sobre este tipo de productos se expusieron antes. Esto no obstante, la franquicia no impedía la aplicación, cuando procediese, de lo dispuesto en el apartado f), del número 1, del Artículo 186 de la Ley de Reforma Tributaria de 1964, por el que se sujetan al Impuesto de Tráfico de Empresas las transmisiones o entregas por precio de productos naturales a fabricantes, industriales o comerciantes mayoristas. La previsión es lógica pues, como se ha dicho, tal concepto impositivo no se aplica, no se satisface, en las Islas Canarias.

Para los productos industrializados en las Islas con materias primas exclusivamente nacionales se estableció la obligación de pago del impuesto a los tipos reducidos que estableciese el Gobierno. La razón de que, al contrario del trato arancelario visto para esta clase de mercancías, no se concediese, como en aquel caso, también franquicia con carácter general se intenta explicar en la diversidad de tributación de consumo entre ambas áreas, aunque tales consideraciones resultaran ciertamente discutibles teniendo presente lo dicho sobre la nacionalidad de los productos y la existencia de las Desgravaciones Fiscales operantes en la corriente inversa a la que nos está ocupando. Esa franquicia, sin embargo, se podía producir a la entrada en la Península cuando las mercancías objeto del tráfico estuviesen sujetas a Impuestos Especiales y los mismos hubieran ya sido satisfechos. De no haberse tributado por tales impuestos, solo pagarían por lo correspondiente a ellos.

Si en la industrialización insular de los productos habían intervenido materias primas extranjeras, en todo o en parte, aquellos tenían que abonar el gravamen, pero podían obtenerse bonificaciones. Estas era necesario que se solicitasen expresamente por el interesado y se fijaban en cada caso por el Ministerio de Hacienda.

Casi sobraría indicar que si los artículos que procedían de Canarias eran totalmente extranjeros quedaban sujetos al Impuesto plenamente y con igual alcance a cuando llegaban di-

rectamente de otro país. El trato responde al principio de extranjería ya comentado y hasta el presente mantenido.

Conviene subrayar que este trato expuesto operaba, y opera, sin perjuicio del **Impuesto de Lujo**, que recae sobre las mercancías importadas y se percibe en la Península conforme a sus normas. La base imponible se obtenía de adicionar los derechos al valor en Aduana fijado para las mercancías al momento de introducir las.

#### B) Desde 1968.

Con la publicación del Decreto de 28 de Noviembre de 1968 se avanza un tanto en el sistema. La normativa actual es más casuística, fruto de la mayor o más intensa interrelación entre ambos territorios, y contiene mejoras técnicas indudables y una más acentuada influencia, aunque aún superable, de la política económica respecto de las relaciones comerciales. No se modifica el trato a los productos naturales originarios que acaba de indicarse, atendiéndose específicamente y de modo concreto a los industrializados. La panorámica actual puede quedar resumida a estos supuestos de tráfico:

a') **Productos industrializados en Canarias con materias primas nacionales no desgravadas.** Recoge este supuesto la industrialización en las islas de artículos empleando materias primas de origen peninsular o balear que, al ser exportadas al Archipiélago, no se acogieron o no se beneficiaron de las Desgravaciones Fiscales a la Exportación desde el área común.

El trato fiscal otorgado a estos productos a su introducción en aquel territorio es el de satisfacer el Impuesto de Compensación al **tipo reducido** equivalente al del Impuesto General sobre el Tráfico de Empresas que correspondería a una transmisión de fabricante a mayorista en la Península y Baleares, sin que pueda exceder del tipo impositivo del Impuesto de Compensación que grave con carácter general el mismo producto de origen extranjero.

En los casos en que el artículo no se halle sujeto al Impuesto de Tráfico y si, en cambio, a los Impuestos Especiales en el territorio común, solo quedará gravado por éstos, según le corresponda, en concepto de I.C.G.I.

b') **Productos Industrializados con materias primas nacionales desgravadas.** En este supuesto el legislador ha estimado que los productos fabricados en las Islas solo deberán gozar de bonificación, estableciendo ésta en un 50% de la cuota que les correspondería si viniesen del extranjero. La bonificación en estos casos, sin embargo, no será de aplicación cuando la cuota



obtenida sea inferior a la que resultaría de practicar la liquidación del Impuesto conforme a tipo reducido, según vimos. En este caso, será solo aplicable el tipo reducido, que no puede ser mayor que el que corresponda al general de Compensación aplicable a los productos extranjeros.

Es importante subrayar que para el supuesto que tratamos está prevista la posibilidad (32) de que los remitentes-exportadores de las Islas del producto soliciten en la Administración de Puertos Francos la liquidación de las cantidades desgravadas correspondientes a las materias primas nacionales, caso en que, hecha la liquidación, la mercancía quedará sometida, a su introducción en el área peninsular, al tratamiento de tipos reducidos.

c') **Productos industrializados con materias primas extranjeras.** Los productos elaborados en Canarias con materias extranjeras, sea en todo o en parte, gozarán, como en el caso anterior, de una bonificación del 50%. El tratamiento fiscal de estos productos, si se compara con lo previsto para los señalados en el apartado precedente, que es el mismo, y si se tiene en cuenta la invariabilidad de la bonificación, no parece del todo justo. En la práctica ocurre que, al ser la bonificación en todo caso del 50% resultan igualmente gravados los artículos hechos con solo parte de materia prima extranjera y los elaborados completamente con ellas. Manteniendo, por razones de política económica, esa bonificación como mínimo en el 50% fijado, sería oportuno, sin duda, que el porcentaje aumentase cuando la participación de materia prima extranjera fuese menor, pues en los casos en que esta sea irrelevante y de escasa incidencia la naturaleza del producto industrializado se acerca y casi confunde con la de los de carácter nacional. Una rectificación en este sentido aparece muy adecuada a la directriz estimulativa de la industrialización de Canarias que acusa la normativa que comentamos y la tendencia actual del Gobierno en favor del desarrollo industrial insular.

### III.— La determinación del Origen de las Mercancías

De cuanto hasta aquí se lleva expuesto acerca del tratamiento tributario específico que reciben las mercancías provenientes de Canarias a su introducción en el área nacional común puede fácilmente colegirse que es requisito básico y lógico a todo el sistema la justificación de la naturaleza del producto al que haya de otorgársele un trato franco de entrada o concedérsele

---

(32) Por Resolución de la Dirección General de Aduanas de 27 de marzo de 1969.

las bonificaciones arancelarias y fiscales vistas al ser importadas en la Península y Baleares.

Obsérvese que el legislador no ha hecho una clasificación de mercancías y productos sobre la que operar distinciones de orden aduanero o fiscal. Independientemente de las peculiaridades que ofrece el trato a aquellos productos que van destinados a los monopolios, el tráfico desde Canarias al área común presenta especialidades tributarias, no por cuáles sean las mercancías que lo constituyen, que pueden ser todas las de lícito comercio o comercio no prohibido, sino por cuál sea la naturaleza de las mismas, de acuerdo con los elementos de su producción y de su composición. No ha preocupado, a los efectos de reconocer una exención o una bonificación, que se trate de un producto del campo o de la industria simplemente, sino que el producto agrario sea **originario, natural** del Archipiélago o que el artículo haya sido **fabricado** en las Islas en diversas circunstancias de composición o integración. Lo que contempla la Ley, pues, es el origen de una **producción** y los elementos que la han hecho posible, de forma tal que aquellos bienes, mercancías o productos que forman parte del tráfico exterior del Archipiélago hacia la Península y Baleares son **especialmente** tratados, desde el ángulo tributario y comercial, y sometidos, como se ha visto, a distinciones aduaneras y fiscales, muy al contrario de lo que ocurre con aquellas mercancías y artículos que, aún siendo también parte integrante de nuestro tráfico con el área nacional, por ser extranjeras quedan sometidas al régimen general practicable respecto a ellas, no obstante su procedencia de las Islas Canarias.

La determinación del origen es en este tráfico requisito de muy similar alcance al que constituye elemento importante en el comercio exterior, internacional, aunque no todos sus efectos son de igual naturaleza.

La normativa especial que hasta ahora ha quedado expuesta tiene su auténtica proyección respecto de aquellos bienes, naturales o industrializados, que son producidos en el Archipiélago, pues sus determinaciones en relación a los extranjeros procedentes de las Islas se limitan a asimilarlos dentro de los tratamientos generales que sufre toda mercancía extranjera, provenga de donde provenga, si bien en estos últimos casos existen algunas particularidades en determinados regímenes que también tendremos ocasión de apuntar. **La fijación y justificación del origen**, probado tradicionalmente en clásicos certificados o documentos oficiales de las entidades públicas que intervienen y realizan los correspondientes controles en el tráfico comercial, es pieza de trascendencia definitiva para la operatividad de los

específicos tratamientos de franquicia o bonificación vistos. Como lo es lógicamente, y a "sensu contrario", la determinación de la procedencia, que permitirá la exclusión de las especiales consideraciones fiscales hechas respecto de aquéllos a las mercancías no producidas en las islas, aunque sean en ellas o a través de ellas comercializadas desde el extranjero.

La exigencia, a efectos arancelarios y fiscales, de una clara justificación del origen de la mercancía y de una no menos clara determinación de su producción se remonta, como ha quedado apuntado, a los primeros tiempos de las franquicias. La justificación necesaria de cuantos extremos hagan relación al producto a exceptuar o bonificar tiene ya un exponente expresivo en el Artículo 7.º de la Ley de 1900, más arriba inscrito. Tal exigencia ha sido constante hasta nuestros días, aunque sometida al proceso de tecnificación a que ha obligado el incremento y la diversificación de nuestras producciones internas y de su exportación al área común. Casi sobra decir que el rigor de este requisito es mucho mayor en el caso de los productos industriales, pues la especialización agraria insular permitió fácilmente la determinación de la producción agrícola siempre.

Respecto de las exenciones y bonificaciones arancelarias hay que hacer notar que hasta el Arancel de 1922, particularmente por lo que a los productos industriales se refería, su solicitud y otorgamiento obligaban a la incoación de un complejo expediente en el que había que detallar minuciosamente el carácter, composición, elaboración y proceso de comercialización de la mercancía para la que aquellas se pedían. El trámite de estos expedientes era notoriamente lento y su éxito final dependía de la discrecionalidad de la Administración, que excepcionalmente resolvía lo que, conforme a las circunstancias de todo tipo que el expediente reflejaba, estimaba conveniente.

Llegados a 1954, en que esta materia, como ya se expuso, experimenta una sensible mejora técnica, el expediente se sistematiza un tanto, aún cuando seguía dentro de una tónica de escasa celeridad y nulo automatismo.

El Decreto de 26 de febrero de 1954, al que ya hemos hecho referencia, exigió (Artículo 1.º), tanto respecto de los productos naturales originarios como de los industrializados, la debida justificación de origen, conforme a las formalidades reglamentarias y a los principios hasta entonces establecidos. En desarrollo de lo preceptuado en aquel Decreto, que se incorporaría luego a la Ley Arancelaria, la Orden Ministerial conjunta de Hacienda y Comercio, de 15 de Marzo del mismo año, reglamenta las formalidades que para solicitar, tramitar y otorgar las exenciones y bonificaciones han estado sustancialmente vigentes hasta 1968.

La Orden determinó la inserción en las Ordenanzas de Aduana de las relaciones de productos hasta entonces con exenciones o bonificaciones autorizadas y la sucesiva publicación de las que en el futuro se fueran concediendo, en todo caso con la fecha de la disposición de concesión.

El trámite a seguir en las concesiones era, en síntesis, éste: las solicitudes de franquicia o bonificación arancelaria se dirigían al Ministerio de Comercio, a través de la Delegación Regional correspondiente, acompañando los informes de los Organismos y Entidades radicados en las Islas (33) y consignando la designación concreta del producto, la cuantía de la producción, el consumo local de las islas, el origen de la maquinaria utilizada y, en general, cuantos datos se estimaban necesarios para conocer el volumen de tráfico que habría de producirse a consecuencia de la bonificación o exención, si se autorizase. Con los informes aludidos, y con el suyo propio, la Delegación de Comercio elevaba los expedientes al Ministerio de Comercio que, con los informes, a su vez, de los de Hacienda e Industria, resolvía según estimara procedente. La resolución tenía que establecer los requisitos en que gozaría el producto de la exención o bonificación arancelaria a su entrada en la Península y Baleares, especialmente respecto de su justificación de origen. La Dirección General de Aduanas fiscalizaría los embarques, orígenes declarados y despachos aduaneros de todas estas mercancías con concesión, según las normas consecuentes que se reflejaron en las Ordenanzas de Aduanas.

Como podrá comprobarse, el trámite, aunque un tanto mejor perfilado que en la normativa precedente, seguía siendo harto complejo. En la práctica, además, se hacía lento e incierto, pues la concesión dependía de la discrecional estimación de la Administración. En la realidad, estas circunstancias aparejaban frecuentes demoras y trastornos a los solicitantes e inseguridad cierta por el carácter del otorgamiento, extremos que ha tratado de paliar la actual normativa sobre el particular.

Muy similar tipo de expediente se producía respecto de las solicitudes de exención o bonificación del Impuesto de Compensación de Gravámenes Interiores, paralelas a las correspondientes a las puramente arancelarias que venimos comentando. La estructura de esos expedientes relativos al I.C.G.I. se reguló, fundamentalmente, por Orden de 18 de Diciembre de 1964, conforme a un patrón muy parecido a los de solicitud de beneficio

---

(33) *El de la Administración Provincial de Puertos Francos en todo caso, y el de la Cámara de Comercio y el de Sindicatos, entre otros que se estimaren convenientes.*

arancelario y aquejado, por ello, de sus mismos inconvenientes. Los industriales canarios que desearan exportar al área peninsular sus productos acogiéndose al régimen de exención o bonificación, habían de elevar su solicitud al Ministerio de Hacienda, a través de la Dirección General de Aduanas. Las solicitudes debían ir acompañadas de una Memoria descriptiva del producto y de los informes de las autoridades aduaneras. En la Memoria era preceptivo hacer constar el precio a pié de fábrica del producto en cuestión, el porcentaje en valor de las primeras materias empleadas, especificando su carácter local, de otros territorios exentos, de la Península y Baleares o del extranjero, según los casos, los impuestos, arbitrios y cualesquiera otros gravámenes satisfechos en el proceso de elaboración del artículo y las eventuales bonificaciones arancelarias reconocidas.

Presentado así el expediente, la Dirección General de Aduanas solicitaba el informe de los organismos centrales y provinciales de la Administración afectados y, en todo caso, a la Organización Sindical. La concesión se hacía por Orden Ministerial.

Así puede resumirse el trámite de los expedientes de bonificación arancelaria y fiscal y la determinación del origen y composición de los productos canarios para los que se solicitaban aquellas hasta 1968. La normativa actual, que arranca de diversas disposiciones de ese año, comporta las mismas exigencias de justificación previa respecto a las mercancías afectadas, pero la operatividad del sistema se estructura más ágil y precisamente, paliándose, en gran medida, como se ha dicho, los inconvenientes de lentitud e indeterminación anteriores.

La publicación de los Decretos de 11 de Julio y 28 de Noviembre de 1968, a los que reiteradamente hemos venido haciendo referencia, hizo necesaria la adaptación a las Ordenanzas de Aduanas de las nuevas disposiciones en materia de exenciones y bonificaciones arancelarias y fiscales, fin al que atienden, principalmente, la Orden Ministerial de 29 de Noviembre de 1968 y varias Circulares de la Dirección General de Aduanas. El esquema en estas normas conformado no solo encierra una más flexible concepción de los expedientes sino, lo que es importante, los armoniza y unifica, con las consiguientes ventajas de claridad y celeridad en la tramitación de aquellos beneficios.

En la actualidad, los productos naturales, cuya entrada no constituye hecho imponible ni acto de tráfico asimilable al extranjero, se presumirán en todo caso de origen nacional por el hecho de haber sido tramitada su salida por la oficina aduanera, bien entendido que esta podrá exigir las justificaciones docu-

mentales que estime precisas (34) y realizar a su arbitrio las comprobaciones pertinentes.

Los productos industrializados en Canarias, con primeras materias nacionales o extranjerías, requerirán la certificación de la autoridad aduanera de embarque acreditando su naturaleza y composición. El antiguo expediente y su trámite se sustituyen ahora por un nuevo sistema de comprobación y solicitud. Las personas naturales y jurídicas que pretendan enviar productos industrializados a la Península y Baleares deberán presentar la solicitud, en función de la localización de sus fábricas, ante la **Administración de Puertos Francos**, haciendo constar con detalle la clase de producto a exportar, el tipo, cantidad, características, circunstancias fiscales, origen de las materias primas y la descripción del proceso de industrialización. La Administración de Puertos Francos comprobará todos estos extremos y dictará la resolución. Este trámite previo puede hacerse con carácter general, manteniéndose el trato tributario resuelto **permanentemente**, hasta que se notifique por el interesado o se descubra por la autoridad aduanera un cambio de circunstancias en la composición o elaboración del producto que implique modificación en su trato fiscal, o, alternativamente, **al despacho** de las correspondientes mercancías, supuesto este que suele darse cuando los envíos son esporádicos o intermitentes y la justificación de origen de las primeras materias puede prácticamente limitarse a cada acto de exportación.

Este cuadro de tramitación, expuesto en su síntesis, se complementa de modo casuístico, entre otras, por la Circular 601 de la Dirección General de Aduanas, publicada en Diciembre de 1968, que perfila detalladamente la mecánica de la autorización, documentación, trámite y resolución de las exenciones y bonificaciones arancelarias y fiscales de los productos canarios a su entrada en el área peninsular-balear (35) según los dos sistemas o modalidades apuntados.

#### IV.— Otros aspectos de interés

Hasta aquí hemos analizado las directrices y principios fundamentales del tratamiento arancelario y fiscal a que quedan sometidas las mercancías de Canarias en la corriente de tráfico desde las Islas al área de la Península y Baleares. Las institu-

---

(34) La más importante, incluso para la chatarra, desperdicios y desechos, es la de los Certificados de Origen de las Cámaras de Comercio.

(35) La referida Circular, para quienes deseen profundizar en detalles, se publica en el B. O. E. de 9 de diciembre de 1968.

ciones expuestas constituyen el eje de esa dirección comercial, aunque no son, por supuesto, las únicas. Entiendo útil hacer una breve referencia a otros supuestos del tráfico que nos ocupa pues, aún respondiendo en esencia a los mismos sustanciales principios y objetivos, tienen particularidades dignas de mención. Estos otros tratamientos son la consecuencia del marco dispositivo que se está trazando en la proyección externa de las franquicias y su recorrido, aunque quede abreviado, constituye un complemento conveniente a cuanto se lleva expuesto. Me ocuparé de los más importantes de estos otros aspectos, concretamente referidos al **Régimen de Viajeros**, a los **Automóviles** y a las **Devoluciones** o Reexpediciones de mercancías hacia el área común.

### A) Régimen de Viajeros

Las normas tributarias de la casi totalidad de los países que protagonizan el comercio internacional han venido tradicionalmente teniendo en cuenta el llamado "Tráfico de Viajeros", incluyendo bajo esa rúbrica el conjunto de disposiciones que regulan el control y régimen fiscal de las mercancías, efectos y artículos que el viajero lleva consigo, como parte de su equipaje, cuando llega de un área distinta, arancelaria, fiscal o políticamente considerada. Nuestra legislación no ha sido una excepción en la consideración de este tráfico, que generalmente se contiene en todos los ordenamientos positivos nacionales, especial y concretamente en el sector de normas del Arancel o la normativa económico-fiscal de las aduanas.

La particularidad de este régimen, y tal se da también en la legislación española, es la de afectar a un tráfico que **no es comercial** pero que puede tener una consecuencia clara y directa en el terreno del comercio, por cuanto lo integran un conjunto de efectos y mercancías que a veces pueden no ser exclusivamente de uso personal y resultar objeto de transacciones mercantiles una vez introducidos.

La normativa patria no solo ha venido determinando los condicionantes de este tráfico respecto de los viajeros extranjeros sino, dadas las especialidades insulares, respecto también de los procedentes de Canarias, sean o no nacionales.

En el Régimen de Viajeros hay que distinguir tres aspectos: **uno**, el de los efectos usados y personales que acompañan al sujeto que viaja entre áreas fiscales distintas; **dos**, el de las mercancías y efectos que introduce consigo el viajero que estén sujetas a gravámenes y no sean usadas; y **tres**, el de la necesidad de que tales entradas no revistan el carácter de expedición comercial. En el primer caso, las mercancías quedan siempre libres

de derechos e impuestos; en el segundo y tercero se dan los condicionantes para la aplicación del régimen especial tributario de los viajeros, que tradicionalmente se opera sujetando las mercancías a un gravamen específico "ad-valorem", sobre el precio determinado en aduana y hoy internacionalmente armonizado, de los artículos y efectos introducidos.

Teniendo presente este breve esbozo del Régimen y que el Archipiélago, como tanto se ha repetido, constituye un área arancelaria y fiscal distinta, considerada extranjera a muchos efectos, cabría que nos preguntáramos sobre cómo actúa tal régimen respecto de las Islas. La situación puede sintetizarse a lo que a continuación se expone.

Tradicionalmente, en relación a los efectos personales usados de los viajeros procedentes de Canarias se ha seguido la norma de franquicia y libertad de derechos que para el extranjero rige a la entrada en la Península y Baleares. La vigente Ley Arancelaria se aplica sin distinción a Canarias en este aspecto, conforme a lo prescrito en la Disposición Preliminar Tercera, punto 2.º. Estos efectos tampoco se sujetan al pago del Impuesto de Compensación, dado su carácter.

Hasta épocas bien recientes, y por motivos de todo punto razonables, tanto técnica como fiscal y económicamente considerados, las mercancías y efectos que acompañaban al viajero y que estuvieran sujetos a gravámenes, que no constituyeran expedición comercial y no fuesen de uso personal propio tuvieron un régimen diverso para Canarias respecto del Extranjero. Hasta entonces, la Ley Arancelaria sometía a las mercancías y efectos del viajero procedente de cualquier país a un impuesto "ad valorem", sobre el precio aduanero predeterminado para cada artículo, que en 1960 fué fijado en un 15%. Los artículos que acompañaban al viajero procedente del Archipiélago se sometían, en este mismo régimen, al mismo impuesto "ad valorem" pero a un menor tipo, pues se aplica al 10%. Naturalmente, si los efectos en cuestión constituían expedición comercial este régimen ventajoso, tanto en uno como en otro caso, no tenía virtualidad, quedando las mercancías sometidas a los derechos, impuestos y trámites habituales de importación, según su origen y naturaleza. La propia Aduana era la encargada de determinar el carácter del tráfico y de declarar si había de ser o no estimado expedición comercial.

Las razones que explicaban el tratamiento diverso a los artículos del viajero de Canarias, que eran gravados por el impuesto a un tipo menor, en un 5%, al aplicable a los provenientes desde otro país, fueron varias; pero de ellas decisiva fué la consideración de que, aún cuando en el caso del Archipiélago los



efectos transportados por el viajero procedían de un área arancelaria y fiscal de distinto nivel tributario, tales artículos habían sufrido ya en las Islas una determinada carga fiscal, habían tributado ya en territorio nacional —Arbitrios de Cabildo, Impuestos Especiales, Tasas y Exenciones Parafiscales, etc. según los casos y tipos de mercancías— bien directamente o bien indirectamente, circunstancia que no se daba respecto de los procedentes del extranjero, obviamente. Hubiera sido fiscalmente muy injusto someterlas a un trato idéntico a las que pura y simplemente llegaban con el viajero desde otro país.

La normativa apuntada se recogió en la Disposición Sexta del Arancel, punto o caso 6.º, y tenía, pues, carácter marcadamente arancelario. Hoy, modificada, sigue en la misma Disposición.

La aplicación en este régimen de los gravámenes fiscales subsumidos en el Impuesto de Compensación operaba de modo similar, pues también este impuesto es objeto de especial atención respecto del régimen de viajeros que nos viene ocupando. Conforme al Decreto de 9 de Julio de 1964, el tipo del Impuesto de Compensación aplicable a las mercancías que se importaban en aquel régimen dependía del gravamen "ad valorem" que les fuera aplicable. Para aquellos casos en que el impuesto arancelario era del 15%, es decir, para las mercancías de viajeros procedentes del extranjero, el tipo del I.C.G.I. se fijaba en un 6%; si el impuesto "ad valorem" se aplicaba al 10%, es decir, cuando los efectos y artículos de viajeros procedían del Archipiélago, el tipo de este I.C.G.I. se establecía en un 3%.

A partir de 1968, tal y como ocurrió respecto de las exenciones y bonificaciones arancelarias y fiscales ya analizadas, el Régimen de Viajeros sufre también algunas modificaciones importantes, con excepción de lo concerniente a los efectos usados, que siguen estando libres de derechos a la entrada en este régimen.

La normativa actual borra la distinción existente antes en el trato a los efectos en régimen de viajeros de Canarias respecto a los del extranjero, concretamente en relación a la cuantía del impuesto "ad valorem", que queda equiparado o unificado, en ambos casos, en un 10%. Ciertamente, resulta difícil justificar esta supresión de la discriminación anterior, lógica y con fundamentos de todo punto razonables. Desde el punto de vista tributario, a tal equiparación no es fácil encontrarle motivaciones y menos aún desde el ángulo económico, a no ser el de la simplificación de las operaciones en las Aduanas, débil argumento si se tiene en cuenta que con tal medida se ha perjudica-

do un tráfico que tiene en Canarias derivaciones, incluso turísticas, de gran trascendencia para la región.

Al contrario de lo que sucedía antes de 1968, en el presente se ha establecido una limitación cuantitativa para la aplicación del impuesto unificado "ad-valorem" del 10%. El régimen especial de este gravamen solo se hace virtual si el valor total de los efectos no excede de 4.200 pesetas. Por encima, se aplican los aranceles que correspondan según el origen de la mercancía. Naturalmente, la aplicación de este gravamen no opera si los artículos están libres de derechos en la partida arancelaria correspondiente, caso en el que aquellos disfrutarán de franquicia.

También la aplicación a este tráfico del Impuesto de Compensación ha tenido algunos cambios desde 1968. Actualmente, y al objeto de seguir una línea de orientación paralela a las modificaciones de orden arancelario, se han producido respecto de tal impuesto algunas alteraciones.

En principio, se establece como regla general que el I.C.G.I. se aplicará a las mercancías que se importen en régimen de viajeros conforme a los tipos que por su naturaleza y origen les corresponda. De esta regla se exceptúan aquellos casos en que el valor total en aduana de la expedición no exceda de 4.200 ptas., supuesto en que se aplicará un tipo, que queda también unificado o uniforme, del 3%. Este tipo uniforme se entiende aplicable salvo que a las mercancías, por su naturaleza, les corresponda otro inferior.

Del Régimen de Viajeros visto hasta aquí queda teóricamente excluido, por razones del Monopolio, el Tabaco.

## B) Automóviles

El Régimen especial en que se sitúa la importación en el área arancelaria peninsular de vehículos **extranjeros procedentes del territorio especial canario** viene igualmente determinado por los distintos niveles tributarios de ambas zonas. También han jugado papel importante en el tráfico de estos bienes criterios proteccionistas, más acusados debido al desarrollo de la industria automovilística nacional, lo que ha determinado no solo consideraciones fiscales de orden objetivo sino incluso subjetivo.

En el Régimen aduanero y fiscal a que quedan sometidos los vehículos extranjeros que procedan del área de las Islas hay que distinguir dos supuestos importantes: a) el del tráfico puramente comercial de vehículos extranjeros que, procedentes de Canarias, deseen importarse en la Península; y b) Vehículos de fabricación extranjera propiedad de residentes en Canarias que se desplacen a la Península. Los automóviles de fabricación na-

cional no crean problema fiscal y su introducción de nuevo en el área originaria peninsular solo comporta la necesidad de satisfacer los impuestos que hubiesen sido devueltos al exportador nacional o los no abonados por nuestra especialidad, a los efectos de equiparación fiscal.

Ya hemos visto como desde las primeras disposiciones de franquicias los productos o artículos **extranjeros** que, procedentes de Canarias, llegaran al área peninsular quedaban sujetos a cuantos gravámenes e impuestos les fuesen aplicables por razón de su **origen**. Las exenciones y bonificaciones estudiadas solo alcanzan a los productos naturales o industrializados en el Archipiélago, y no a los extranjeros, pues en este caso, a pesar de su introducción y salida en las Islas, no pierden su condición de tales a efectos fiscales. Este principio se recoge en nuestras leyes Arancelarias invariablemente y supone la **aplicación a las mercancías extranjeras** que llegan desde Canarias no solo de los impuestos y gravámenes que les corresponda sino del régimen de importación procedente, como acto de tráfico comercial que tendrá las limitaciones propias y lógicas de cualquier otra mercancía de origen no nacional. En la práctica, este supuesto raramente se produce para el caso concreto de los automóviles, pues no existen ventajas económicas ni fiscales en este comercio, por razones evidentes, aparte de que el proteccionismo nacional hace muy difícil la obtención de licencias.

Es el segundo supuesto apuntado el que realmente ha determinado una normativa particular, por la que se trata de evitar la evasión o marginación de los principios de equiparación tributaria que en el anterior caso se persiguen.

En principio, pudiera pensarse que la entrada en la Península y Baleares de automóviles propiedad de residentes en Canarias tendría que seguir el régimen de libertad de derechos que se otorga, dentro de determinados requisitos, a los mobiliarios y efectos usados en el Arancel. El Artículo 133 de las Ordenanzas de Aduana, ratificado y complementado por Decreto de 4 de Marzo de 1965 y O. M. de 13 de Julio del mismo año, especifica claramente que de dicho régimen de franquicias están **excluidos los vehículos automóviles y sus motores sueltos**, exclusión esta que ya se contiene expresamente en el Arancel, conforme a la redacción dada en 1968 por el Decreto tantas veces citado de 11 de Julio.

La posibilidad, pues, de que los residentes canarios que se trasladen a la Península puedan introducir y utilizar en el área peninsular su propio automóvil, queda sujeta a normas especiales, que aunque evitan temporalmente la aplicación de impuestos no implican una ruptura definitiva de aquella barrera adua-

nera. Lo esencial de dichas normas pudiera resumirse en los puntos que siguen.

Para ser factible la **importación** de vehículos extranjeros de **residentes en Canarias** que se desplacen o cambien su residencia al área arancelaria nacional, es necesario acreditar la residencia en las Islas como mínimo de **dos años** y la matriculación del vehículo, a nombre de quien lo introduce, con anterioridad. Para que la Aduana autorice la entrada es necesario probar todos estos extremos documentalente (36).

Esta importación permite la utilización en el área común del vehículo por un tiempo de **seis meses**, excepcionalmente prorrogable por tres meses más por la Dirección General de Aduanas.

Los vehículos a que se refieren estas normas son los particulares de Turismo. La importación temporal de los mismos comporta como exigencias las de no poder ser utilizados en transporte por precio, alquilados o realquilados, y la necesidad de ser conducidos por sus propietarios, familia o persona autorizada expresamente por ellos. Tampoco pueden ser, obviamente, vendidos, cedidos o traspasados durante el plazo de temporalidad que se concede.

Vencidos los seis meses, o la prórroga, en su caso, el automóvil ha de ser reexpedido o sellado y no usado. Si se desea la **importación definitiva** será necesario obtener el permiso de importación y, si se obtiene, abonar los impuestos y derechos que le correspondan por su origen extranjero, con lo que se llega al supuesto inicial y se produce el cese de la exención o franquicia especial temporalmente autorizada.

### C) Mercancías devueltas o reexportadas desde Canarias.

¿Qué régimen o trato tienen las mercancías **originarias o procedentes del área Peninsular-Balear** que, exportadas al área insular, son **devueltas** a su origen? Este es el último punto que vamos a esbozar en el análisis de este epígrafe.

El Artículo 4.º del Decreto de 1852 determinó, con carácter general, que toda mercancía que se reexportase de Canarias, por cualquier causa, perdería su **nacionalidad**. Pasaría a tener, pues, la condición de extranjera y, consecuentemente, el trato arancelario y fiscal propio del comercio exterior. Similar principio, aunque más claro y precisamente determinado, se estableció en el Art. 8.º de la Ley de 1900, a tenor de cual los géneros, frutos

(36) *Certificado Municipal de Residencia; Documentos de Matriculación y Titularidad del Vehículo y Certificado de Puertos Francos, principalmente.*

y efectos de la Península y Baleares exportados a las Islas Canarias que traten de reimportarse serían tratados como productos **desnacionalizados**.

Las disposiciones Arancelarias españolas posteriores han venido dedicando a esta circunstancia especial cuidado, por cuanto, una vez más, la condición comercial de extranjero de las Islas operaba situaciones de necesaria previsión, como su situación fiscal.

La Ley Arancelaria de 1960, en la Disposición Preliminar 6.<sup>a</sup>, determinó que los géneros y efectos que se introduzcan en las Islas Canarias procedentes de la Península e Islas Baleares se considerarán **desnacionalizados**, por lo que al ser devueltos por cualquier causa quedarían sujetos a los derechos **arancelarios más favorables**. Preveía, como excepción, la admisión en libertad de derechos, conforme a las formalidades aduaneras, de una serie de artículos específicamente determinados (muestrarios, pertrechos militares, mercancías españolas identificables y objetos artesanos con materia prima nacional). Hasta muy recientemente, este principio de desnacionalización comportaba como **norma el pago de Derechos** de las mercancías reimportadas y la **excepción** de las apuntadas en la Disposición 6.<sup>a</sup> y las señaladas en la 5.<sup>a</sup> para similar tráfico respecto del Extranjero, que gozaban, por esa excepcionalidad expresa, de franquicia, dentro de los requisitos aduaneros correspondientes.

El Decreto 1833 de 1968 dió un cierto giro a la materia. La norma general, conforme al Artículo 4.<sup>o</sup>, punto 6.<sup>o</sup>, de dicha disposición, es la **no sujeción a derechos arancelarios** de las mercancías originarias de la Península y Baleares, introducidas en Canarias y devueltas. También se incluyen en esa regla las **extranjeras nacionalizadas** en la Península y Baleares. En todo caso se exige una **identificación de las mercancías** devueltas y el reintegro al Tesoro de los impuestos y derechos no satisfechos en origen si la mercancía se produjo en tráfico de perfeccionamiento. La excepción, pues, la constituyen hoy las mercancías no identificables, que abonarán derechos en la devolución como si fueran extranjeras y, por supuesto, las extranjeras no nacionalizadas. También se exceptúan las reimportaciones con franquicia recogidas en la Disposición 5.<sup>a</sup>, como antes (sacos, contenedores, envases, toldos, etc.), que hay que entender aplicable a Canarias.

D)— Con lo hasta ahora dicho en este Título 1 del trabajo creo queda suficientemente perfilada la primera corriente que se ha analizado en el tráfico de Canarias con el área común y las especiales normas que las diferencias fiscales y arancelarias entre ambos territorios han determinado. Pasemos, ya, a la co-

rriente inversa: desde la Península y Baleares a Canarias. Como en la dirección anterior, no nos queda más alternativa que sintetizar las líneas maestras o ejes de este tráfico, principalmente en lo que concierne a las Desgravaciones Fiscales a la Exportación. No olvidemos que ha de seguirse discurrendo sobre la base de dos áreas diferenciadas fiscalmente y distinguidas comercialmente, entre otros aspectos, por la consideración de las Islas como extranjero.

## TITULO 2

### EN LA CORRIENTE DESDE LA PENINSULA Y BALEARES A CANARIAS

El tráfico comercial desde el área peninsular al territorio especial canario, inverso al que acaba de ser analizado, no ofrece, desde el ángulo tributario, la misma densidad y complejidad que encierra la panorámica normativa vista, aunque, por supuesto, no faltan problemas en el marco fiscal en que se desenvuelve.

Oportunamente se apuntó que la dirección comercial que ahora va a abordarse está económica y legalmente estructurada sobre criterios de **promoción y fomento** en el mercado del Archipiélago de la producción exportable nacional procedente del área común. Los tratamientos fiscales analizados en el flujo anterior vimos como constituyen el reflejo evidente de una política o tendencia **proteccionista** del mercado nacional frente al comercio exportador desde Canarias. La que ahora va a ocuparnos no está ciertamente desprovista de parecidos objetivos, materializados, sin embargo, por otra vía, la positiva de estimular y facilitar la expansión en Canarias de los productos de la Península y Baleares.

Ciertamente causa un tanto de extrañeza la preocupación que en ambas corrientes produce la existencia de la especialidad económico-fiscal canaria, que se torna en la práctica, las más de las veces, en actitudes de recelo o en la ordenación de medidas técnicamente no ajustadas al estricto fin de equiparación tributaria que parece presidir la normativa que comentamos. En la dirección que ahora vamos a tratar tal equiparación se ahoga, en detrimento insular, como veremos, porque los criterios de promoción, que en su rigor no afectarían a la libertad que exigimos para nuestro mercado, van acompañados de otros instrumentos no puramente fiscales que hacen quebrar aquel espíritu

armonizador. Extraña, también, que tanto en una como en otra corriente de tráfico, el legislador atienda primordial y esencialmente a la producción peninsular hasta el punto de considerar no solo la concurrencia en ambos mercados de las producciones de uno y otro territorio, su mutua competencia, sino la competencia, en el insular, frente a los productos extranjeros que han de encontrar los nacionales del área común.

La producción nacional, efectivamente, viene o llega al mercado de las Islas encontrando un desarme arancelario y un nivel fiscal reducido importante en ambos casos. Ha de enfrentarse, por ello, a una concurrencia internacional fuerte, que encuentra las mismas facilidades de tráfico pero que es más poderosa, por razones obvias. Todo ello ha de obligar, lógicamente, a un esfuerzo mayor del producto nacional si desea la conquista de nuestro mercado. De aquí que se haya estimado conveniente al interés de la exportación peninsular establecer instrumentos de fomento, para lo que se ha recurrido básicamente a la extensión de las Desgravaciones Fiscales a la Exportación al área del Archipiélago. En pura técnica, si tales Desgravaciones solo discurren a un nivel meramente fiscal, la aplicación del sistema sería discutible; pero puesto que, además, en ella se encierran ayudas a la exportación, fuera de la mecánica tributaria estricta, su virtualidad ha de rechazarse en cuanto tiene de perjudicial para la producción local, que es nacional, no se olvide, pese a todo.

I.— Antes de abordar el alcance de aquellas Desgravaciones convendría recordar algunas puntualizaciones colegibles de nuestra especial configuración económico-fiscal.

Vimos como en las disposiciones de 1852 y 1900 se encuentra ya recogida la consideración de extranjero que el área insular tiene a los efectos generales de su comercio. En muchos aspectos, la actividad exportadora desde la Península puede encajarse en el esquema del comercio exterior propiamente dicho, lo que permite, como sucede también en el flujo inverso, adaptar a ese tráfico instituciones previstas y configuradas por la Administración para el comercio con los países extranjeros. Entre ellas, las de orden fiscal se han prestado fácilmente a tal transposición. Las mercancías que provengan de aquel área encontrarán, al igual que las extranjeras, un entramado arancelario y fiscal muy liberal, de cuyo carácter franco solo son excepciones, y siempre dentro de un nivel más reducido que el nacional, los Arbitrios de Puertos Francos, los de Cabildos y determinadas Tasas y Exenciones Parafiscales. Teóricamente, la expansión de aquella producción tendría que ser sencilla y rápida, aunque de

hecho no lo sea por las dificultades de concurrencia que, no solo en Canarias sino en cualquier mercado exterior, encuentra todavía la expansión comercial española. Sobran comentarios sobre las motivaciones de esas dificultades, porque son el fruto de un desarrollo económico que sabemos todos no acaba de encontrar en nuestra patria su dimensión adecuada.

El mercado insular tiene, pues, la condición de extranjero y ello ha autorizado a adaptar al comercio que con él realiza el mercado nacional diversos condicionantes propios del tráfico exterior. Ello no obstante, es necesario subrayar que las intervenciones administrativas en el Comercio Exterior no operan todas en el flujo desde la Península y Baleares. En este sentido, la exigencia del acto administrativo de autorización para la salida del área común y entrada en el Archipiélago de cualesquiera productos, sean naturales, industrializados o nacionalizados, de origen o procedencia del primer territorio, no han requerido ni requieren licencias, siendo así que, a la inversa, para las mercancías que desde Canarias desean ser introducidas en la Península, en muchos supuestos si es requisito previo la licencia. (Con excepción de los productos naturales, los manufacturados con materias primas nacionales y los desperdicios de chatarra, a la entrada en la Península, desde Canarias, de los restantes productos industrializados puede discrecionalmente exigirse licencia de importación y debe en todo caso obtenerse si son productos nacionalizados en las Islas (37) y, por supuesto, si son mercancías extranjeras no nacionalizadas). Por lo que a la dirección comercial que ahora nos ocupa respecta, nótese, pues, que la salida desde el área común de mercancías con destino a las islas no hará necesaria la licencia de exportación y que la entrada en Canarias de dichas mercancías, sea cual fuere su naturaleza, tampoco requerirá la licencia de importación.

II.— Hechas estas observaciones previas, pasemos al análisis de la institución central de la corriente que tratamos: la **Desgravación Fiscal a la Exportación de Productos destinados a Canarias.**

El marco general de las modernas técnicas de fomento a la exportación se estructura en nuestro país, en nuestros días, con motivo del ingreso de España en la O.E.C.E. De todas ellas —Crédito a la Exportación; Seguro de Crédito a la Exportación; Ferias y Exposiciones; Tráfico de Perfeccionamiento; Primas y Subvenciones— la que vamos a tratar es, sin duda, una de las más importantes y extendidas.

---

(37) Véase, si se desea, la Resolución de 20 de enero de 1968, de la Dirección General de Comercio Exterior, sobre estos extremos.



Aunque la configuración moderna de la Desgravación Fiscal a la Exportación empieza a tomar cuerpo en las reformas tributarias de los años 1940 y 1957, en las que ya quedó prevista la posibilidad de facilitar la devolución de los impuestos indirectos a favor de los exportadores de productos nacionales, sus bases fundamentales se sientan en 1960 (38), siendo a partir de entonces cuando verdaderamente se ordena y conforma como estímulo general a la exportación, llegándose a 1964 en que, tras la reforma tributaria de ese año, las normas sobre desgravaciones (39) se refunden y actualizan. El número de disposiciones complementarias es notable, pero solo interesa al tema ahora la síntesis del conjunto de ellas.

La desgravación implica la devolución o reintegro al exportador, en cuantía legalmente determinada y establecida, de los impuestos soportados por el producto a exportar en su proceso hasta el momento de lanzamiento al comercio exterior. La cuantía de los derechos a desgravar se fija, a modo de porcentaje, por el cómputo de los impuestos estatales indirectos, gravámenes locales, tasas y exacciones parafiscales y cualesquiera otros tributos recaudados sobre el producto durante el proceso que precede y culmina en la exportación. La devolución se practica, téngase presente, en favor del exportador, a quien faculta la Ley para solicitarla, disfrutarla y para utilizarla, con la reducción o compensación de costes que supone, en la más apropiada comercialización de sus productos.

Se trata, pues, de una institución propia del Comercio Exterior, específicamente meditada para el comercio con el extranjero, aunque haya tenido en nuestra patria algunas adaptaciones en otros dominios (como es el caso de la Desgravación aplicable a los Buques de construcción nacional para armadores nacionales). Como instrumento que es de fomento y promoción de la exportación española, constituye la cara opuesta al proteccionismo que encierran respecto a la importación, aparte los aranceles, los impuestos de la naturaleza del de Compensación de Gravámenes Interiores, de finalidad opuesta y para el tráfico comercial contrario.

La problemática que la Desgravación Fiscal encierra para Canarias gira fundamentalmente, aunque no exclusivamente, en la circunstancia conocida de venir la devolución o reintegro concedido a los exportadores nacionales incrementado, dentro de los porcentajes representativos que para cada caso se incluyen en el Arancel, por auténticas primas encubiertas a la

---

(38) Por Decreto de 21 de julio de 1960.

(39) Por Decreto de 9 de julio de 1964.

exportación, pues por tales han de reputarse las diferencias que existen entre el montante de los impuestos y gravámenes que tienen que computarse en la devolución y la del porcentaje realmente desgravado, normalmente mayor. La incidencia o presión real de los tributos desgravados es, en otras palabras, menor a la devolución que se opera, siendo la diferencia, muy importante a veces, una ayuda económica encerrada en los tipos desgravatorios, una prima a la exportación sin dudas de ningún género.

Lo antes dicho pone de manifiesto que la extensión de esta institución a Canarias no solo debe ser reconsiderada por motivos de orden político-económico sino sencillamente por razones técnicas de tributación. Digamos algo sobre el alcance de esa extensión.

La aplicación del sistema de Desgravaciones, que se acaba de sintetizar, a las exportaciones desde la Península y Baleares hacia Canarias tiene su fundamento y arranque en el Decreto de 8 de Julio de 1961. Se producía con esta disposición, y en base a nuestras singularidades, una transposición de la institución, nacida y pensada para el comercio exterior, respecto del tráfico comercial con las Islas. El instrumento se extendía con igual contenido y alcance con que se concibió por el Decreto de 21 de Julio de 1960 para el resto del territorio nacional y dado que en el mismo no se determinaba el amparo de las desgravaciones a los productos peninsulares o baleares destinados al mercado insular.

La realidad de esta adaptación la justifica el citado Decreto de 1961 en la **situación desventajosa** en que, considerados los diversos niveles tributarios entre ambos territorios, se colocaba la **producción nacional frente a la extranjera** en este mercado, estimando, consecuentemente, que las exportaciones del área común hacia Canarias debían ser beneficiadas con las desgravaciones previstas para el Exterior. Ello fué tanto como conceder al exportador peninsular, ni más ni menos, la posibilidad de disfrutar de un reintegro de impuestos y de unas primas sustanciosas en su actividad respecto del Archipiélago, condición que, ciertamente, no disfrutaba el exportador canario en relación a sus envíos al área nacional común.

La vía adoptada era abiertamente protectora a más de estimulante, por lo que ya desde entonces resultó un tanto curioso que los objetivos estrictos de equiparación en el tráfico de comercio se llevaran a efecto en tan generosos términos y, además, hasta el extremo de hacerse operativos contemplando la concurrencia, no de nuestros productos y los de la Península y Baleares, sino los de este último ámbito y los de procedencia

extranjera. Olvidada quedó, por supuesto, la natural repercusión que ello podía tener sobre la producción local de las Islas. Desde el punto de vista de la política comercial se aceptó como bueno que se permitiera, a través de esta instrumentación, que los artículos peninsulares llegaran a nuestro mercado no solo sin carga fiscal alguna sino, a mayor abundamiento, favorecidos con una prima encubierta, lo que, a la inversa, en el tráfico de dirección contraria, no ocurría ni ocurre, pues ya veremos que las desgravaciones desde Canarias solo se aplican a la exportación insular hacia el extranjero y las provincias africanas. La incidencia de este fenómeno estaba y está aquejada de discriminación injusta, pues la vía elegida no solo estaba llamada a afectar la concurrencia extranjera sino muy seriamente la propia producción local (40) y de otras áreas.

La misma Administración pudo comprobar pronto los efectos apuntados, reconociendo (41) que la estricta aplicación del sistema general originaba discriminaciones entre los fabricantes peninsulares y los de las provincias extrainsulares, arbitrando como remedio en 1963 la modificación de algunas cuantías y la limitación de la aplicación del sistema a aquellos envíos superiores en valor a 10.000 pesetas. Estas normas, sin embargo, y cuantas le han seguido hasta la fecha, no han evitado las consecuencias de las Desgravaciones en nuestro mercado ni desvir-

---

(40) Como contrapartida a este trato, y en un plano escuetamente político, se arguye que también en el mercado nacional se protegen producciones canarias importantes, como la platanera. Prescindiendo de que otras, también importantes, como la tabaquera, se exprimen al máximo en beneficio del Monopolio, la razón, en el mismo terreno de la política económica, es difícilmente defendible. Si hoy se hiciera balance del resultado real de aquella protección al plátano tendríamos que concluir que no ha sido de proyección adecuada. La facilidad de acceso y la garantía de un precio político remuneratorio ha traído por consecuencia la pérdida de mercados exteriores (pues los estímulos del agricultor se han acomodado en este sector a lo fácil y seguro), ha hecho desatender las mejoras de orden técnico y olvidar la necesidad de reestructurar económica y socialmente el sector. Pienso que mejor hubiese sido invertir los medios financieros y económicos gastados, en la "protección", por la comunidad, en mejorar nuestro campo, en tecnificarlo, en desarrollar oportunamente la comercialización, en buscar soluciones a sus problemas sociales y en ordenar el sector con criterios pertinentes de capitalización. Bueno ha sido, de modo inmediato, que el cultivador canario fuese ayudado a vivir. Pero es obvio que hubiese sido mucho mejor aún ayudarlo además a despejar su futuro, que pende hoy de la inseguridad de tener un solo mercado artificial y de los mismos problemas agnizantes de siempre. Todo ello sin olvidar que las Islas son parte del territorio nacional y que su progreso es, en suma, el progreso de la Nación.

(41) En un Decreto de 1963.

tuado, por tanto, los fallos técnico-fiscales del instrumento en su adaptación a Canarias y, por supuesto, tampoco justificado los objetivos político-económicos y comerciales que se dicen presiden la relación mercantil entre los dos territorios nacionales diferenciados. De entre las posteriores disposiciones destaco la Orden Ministerial de Hacienda de 23 de Noviembre de 1964, que dispuso la reducción de las tarifas respecto a las Desgravaciones hacia Canarias en un 1,5, correspondiente al I.T.E. que no se aplica, como hemos visto, en las Islas en varios supuestos.

La solución al problema hay que dejarla, naturalmente, en manos de los expertos y técnicos especializados. Sin embargo, no resulta difícil apreciar, para quienes no lo sean, que la extensión no ha partido de limitaciones y excepciones que hubieran sido justas, máxime cuando estas desgravaciones se concatenan al tráfico hacia el área común —como vimos, la naturaleza desgravada o no de las mercancías nacionales se tiene en cuenta a efectos de las exenciones y bonificaciones estudiadas— no obstante ser un derecho del exportador nacional que no siempre se palpa, en los precios de los productos, por los consumidores insulares, sean empresas o particulares.

Con lo dicho puede dejarse concluida la panorámica inter-fiscal e interarancelaria de Canarias y el área común. Como ya apunté, conviene hacer algunas observaciones sobre la proyección externa de las franquicias respecto del extranjero, a lo que se dedica el capítulo siguiente, último de esta Tercera Parte.

## CAPITULO VIII

### CANARIAS FRENTE AL EXTRANJERO

El esquema esbozado en la Segunda Parte de la obra sobre las Franquicias permite fácilmente colegir cual ha sido y es la operatividad y alcance de la institución frente al exterior. Con solo algunas particularidades, de las que ahora se apuntarán las más típicas e importantes, las determinaciones básicas del sistema de Puertos Francos actúan en relación al Extranjero de forma análoga a como se ha expuesto su proyección respecto a la Península y Baleares, salvando la distinción ya observada de que este enfrentamiento se produce entre ordenamientos jurídicos ajenos y el concerniente al área nacional dentro de un mismo ordenamiento, en el cual el esquema insular constituye un supuesto de especialidad.

Efectivamente, también frente a los demás países y **precisamente** frente al exterior, Canarias se presenta como área arancelaria y fiscal especial, exenta de derechos aduaneros y de consumo, importantemente desarmada y, lo que ahora cobra toda su dimensión, libre en su actividad de comercio, sin más excepciones que las también apuntadas de los Arbitrios de Puertos Francos y Cabildos, las Tasas y Exenciones Parafiscales generales y las restricciones no justificadas, legal ni económicamente, al libre comercio. La instauración en 1852 de los Puertos Francos no solo creaba, pues, una zona especial dentro del ámbito nacional sino que, muy concretamente, configuraba un territorio singular en el terreno del Comercio Exterior o Internacional, donde instituciones muy afines eran y son conocidas.

Parece oportuno recordar que el nacimiento de las Franquicias obedeció, precisamente, más a consideraciones hechas en relación al comercio Exterior propiamente dicho que al co-

mercio interior extrainsular. Las motivaciones de la instauración respondieron a estimaciones claramente dictadas por el desarrollo de la actividad insular de comercio con los países extranjeros, entonces los principales suministradores y clientes de Canarias. En la actualidad, aunque el comercio exportador insular va siendo absorbido por el mercado nacional en la medida en que, en los últimos años, hay clara recesión respecto a los mercados extranjeros, la importación del Archipiélago sigue haciéndose fundamentalmente, como ya se dijo, desde estos países, manteniéndose, por ello, el alto grado de concurrencia y competencia en las Islas de productos de todo el mundo y su estrecha vinculación a las corrientes comerciales mundiales que fueron apetecidas durante la gestación y configuración de los Puertos Francos.

Los Puertos Francos determinan, como hemos indicado, frente al comercio con el extranjero, una **zona fiscal y arancelaria** especial por sus exenciones. Como ya vimos oportunamente, la franquicia fiscal tiene su ineludible paralelo en la **franquicia comercial**, es decir, en el no —sometimiento de la actividad comercial a intervenciones administrativas que conculquen el libre ejercicio del comercio. Pues bien; una de las notas que más vienen caracterizando en la práctica al comercio exterior de Canarias es la aplicación al mismo de los **Regímenes de Comercio** ordenados con carácter general para el país. Limitaciones cuantitativas y cualitativas en el comercio se vienen aplicando también en Canarias, especialmente desde los años treinta; y sobre los mismos supuestos legales, pero con una práctica mucho más flexible y notablemente menos rigorista que en relación al resto del territorio nacional, operan igualmente restricciones administrativas. La necesidad de licencias y autorizaciones, dentro de la aplicación de los Regímenes de Comercio, según los casos, se viene produciendo, pues, en el Comercio insular con el extranjero, circunstancia que, como apunté oportunamente, no se dá en el tráfico desde la Península a Canarias en ningún caso y solo en contados supuestos en el de Canarias hacia la Península, considerados ambos “exteriores” a tantos efectos.

El alcance del libre comercio en las Islas respecto del extranjero sigue siendo, por ende, aún cuestión polemizada, no obstante la abundancia de determinaciones y argumentos, tanto de orden económico como jurídico, que concurren en favor de las no intervenciones administrativas en el comercio exterior del territorio de los Puertos Francos.

El tráfico de comercio con el extranjero cuenta en las Islas, a diferencia de lo que ocurre con el comercio con la Península, con el valioso instrumento de los **Depósitos de Comercio**, establecimientos totalmente francos en el que pueden introducirse,

para su conservación o tránsito, solo mercancías extranjeras en absoluto régimen de exención. No debe confundirse, aunque es corriente que se caiga en ello, el Depósito de Comercio con el Depósito Franco; éste es una institución más moderna y de más amplias funciones, que tiene su normativa propia reciente y de mayor alcance.

Los Depósitos de Comercio son antiguos en las Islas. Su versión adulta arranca, dentro del sistema de franquicias, del Artículo 2.º del Reglamento de Puertos Francos de 1900, de desarrollo de la Ley de franquicias de dicho año, en el que se autoriza el establecimiento de dichos depósitos en los Puertos de Santa Cruz de Tenerife y Las Palmas, refundiendo en ellos los que con anterioridad existían. Las normas actuales se hallan recogidas en las Ordenanzas de Aduanas (Art. 203), en la O. M. de 31 de Enero de 1952, Decreto de 14 de Agosto de 1965 y O. M. de 26 de Marzo de 1966. Conforme a estas disposiciones, los **Depósitos de Comercio** son establecimientos, recintos o locales de almacenaje donde pueden ser introducidas las mercancías extranjeras sin abonar ningún tipo de Arbitrios, bien para su conservación antes de formalizarse la importación o para su depósito en tránsito. El plazo de estancia de las mercancías, inicialmente establecidos en 1 año, es hoy de 3 años. Vencido dicho término, los productos depositados han de importarse definitivamente o reexportarse al extranjero o área nacional. Su establecimiento puede instarlo la misma Administración o los particulares.

Tres notas son fundamentales a esta institución:

a) El Depósito de Comercio es un recinto en el que pueden almacenarse mercancías extranjeras sin pago de gravámenes de ningún tipo, sujetas solo a la tarifa del Depósito o tasa de ocupación.

b) El beneficio de franquicia es solo temporal, durante un plazo máximo de tres años, y a él pueden acogerse las mercancías de aquel origen que hayan de pagar gravámenes a su importación en Canarias, que estén en tránsito o que requieran intervención administrativa de entrada aunque estuvieran libres de impuestos. Vencido ese término, la mercancía ha de importarse formalmente en territorio insular o reexportarse a la Península, Baleares o el Extranjero, sometida al régimen arancelario y fiscal que corresponda. Si tal no se hace, son objeto de subasta pública.

c) Durante su estancia en Depósitos, las mercancías no pueden consumirse ni alterarse, hasta el punto de que si se pierden o son distraídas han de abonarse los derechos o impuestos que les hubiere correspondido en la importación.

En puridad, la figura del Depósito viene a unir al concepto del Puerto Franco la exención total tributaria en el tráfico comercial, aunque temporalmente. Es, en tal sentido, una **institución adosada o superpuesta a las Franquicias** y a las que se vincula no solo por razones fiscales sino por **motivos de política económico-comercial**, pues con el Depósito se potencia enormemente el sector que constituye el eje de las franquicias —el comercio— permitiendo una gran agilidad o flexibilidad en el tráfico de importación y exportación. Es, también, un paso previo o de pre-importación, por el que se suspende la aplicación de tributos hasta tanto no se realice el acto administrativo de la importación. Y tal se ha pensado y estructurado, según hemos visto, de cara al comercio con el Extranjero. Durante su estancia en el Depósito las mercancías **no se nacionalizan**.

Las ventajas y la utilidad práctica del Depósito es grande. Piénsese que el instrumento permite el tránsito libre de gravámenes; la espera de la importación a coyunturas favorables de mercado; la posibilidad de documentar las partidas debidamente y de introducir las fraccionadamente; o de reexpedirlas hacia otros mercados en condiciones coyunturales mejores, sea por sus precios o su grado de saturación; o hacerlas objeto del tráfico importante de avituallamiento de buques; etc. etc. Tales ventajas, como digo, solo alcanzan a las **mercancías extranjeras**, únicas capaces de entrar en el Régimen de Depósitos.

Propio del tráfico con el exterior, no con el nacional, son las **Desgravaciones Fiscales a la Exportación desde Canarias**, último punto a destacar en el comercio que nos ocupa.

Antes hice alusión a la extensión que se operó en 1961 de la institución de las **Desgravaciones** a las Islas, por virtud de la cual las mercancías que provienen del área arancelaria y fiscal peninsular gozan del beneficio de devolución de impuestos, con primas, a la exportación hacia Canarias, en los límites apuntados. En la corriente desde la Península a Canarias se produce, pues, la posibilidad de que los **exportadores** de productos nacionales hacia este área especial gocen del reintegro de **impuestos** y, aún más, de **primas encubiertas** en los tipos desgravatorios. Indiqué entonces que en la corriente inversa este sistema no operaba. Y así es, porque las **Desgravaciones** que únicamente se han concedido a Canarias en la **exportación solo tienen su vigencia para los productos insulares** que se envíen al Extranjero y, hoy, también, al Africa española o ex-española.

El antecedente inmediato de estas **Desgravaciones desde Canarias** se encuentra en la **Ley de Reforma Tributaria de 1959** en cuyos artículos 20 y 21 se dejó prevista la devolución de impuestos a la exportación al extranjero, como medida de fomento ex-



exportador. Pero su arranque actual en las Islas se encuentra en el Decreto de **7 de Diciembre de 1961**, que aplica el sistema general de desgravaciones a las exportaciones o envíos al **extranjero de mercancías originarias** de las Islas. A la exportación de dichas mercancías se opera, pues, la devolución de los impuestos indirectos estatales, los arbitrios locales y las tasa y exenciones parafiscales que hubiesen recaído sobre las mismas hasta el acto exportador. Diversas disposiciones han ido especificando los tipos desgravatorios (más reducidos que los generales, por la especialidad fiscal Canaria) para cada clase de mercancías (frutos, legumbres, hortalizas, pescados, mariscos, etc.)

El Decreto de **14 de Agosto de 1965** dá un paso más en estas desgravaciones, adecuando el sistema a los cambios producidos por la Ley de Reforma Tributaria de 1964 y mejorando el trámite y procedimiento de desgravación. Quizás lo más relevante —pues sustancialmente el sistema se mantenía sin profundos cambios— fué la amplificación del beneficio de desgravación al extranjero también a las provincias españolas en Africa —entonces Ifni, Sahara, Fernando Poo y Río Muni— si bien limitado respecto a ellas a envíos superiores a 10.000 pesetas de valor.

Las Desgravaciones desde Canarias al exterior y Africa española responden, en esencia, a los principios, objetivos y esquema que vimos más arriba al hablar de la institución: fomentar la exportación mediante la desgravación fiscal de sus productos. La prima, en estos casos, no existe, y tal se deduce claramente del montante y origen de los tipos.

Es necesario objetar, aparte el discutido tema de la prima, que el campo de esta Desgravación queda **limitado** a las exportaciones al **Extranjero y Africa Española**. No se alcanza la razón para que estén excluidas del beneficio las mercancías con destino al **área Peninsular**, siendo así que, como vimos, desde la Península a Canarias si actúa el instrumento de fomento con todas sus consecuencias, de modo que puede afirmarse que las mercancías desgravadas que llegan a las Islas vienen con menos carga fiscal que las que desde Canarias se exportan a aquel área. (Diría, simplemente, con carga fiscal, en este último caso, porque en el tráfico desde el área común llegan libres de todo peso tributario, ya que se han devuelto los impuestos y gravámenes satisfechos).

Hasta la fecha no están incluidos entre los productos originarios desgravables todos los que son propios de las Islas, siendo a mi juicio poco comprensible que se hayan dejado fuera, entre otros, muchos, la mayor parte, de los productos industrializados de las Islas, cuya exportación no hay razón para que no sea igualmente fomentada.

Bajo el manto de fomento que cubre a esta institución, respecto del Extranjero hay, en su versión insular, también una justificación comercial de compensación. Las mercancías de origen extranjero no solo llegan a las Islas encontrando un desarme local importante sino que vienen igualmente desgravadas. Esta institución desgravatoria es hoy general e incluso anterior en casi todos los países que comercian con España, por lo que parece justo que los productos propios que han de llegar a esos mercados extraños se encuentren, a su salida, en condiciones fiscales de similar objetivo. La práctica es bien distinta, por supuesto, ya que nuestros precios no solo pesa hoy la presión fiscal, importante, sino otra serie de factores que hacen difícil la concurrencia y que son de todos conocidos.

**CUARTA PARTE**  
**Panorámica actual de las Franquicias**

## CAPITULO IX

### CONSIDERACIONES PRELIMINARES

Una de las razones que mejor podría explicar que en los últimos años los canarios de toda condición estén sintiendo con más apasionamiento que antes, y si cabe con más fuerza, inquietud y espíritu comunitario, los valores de todo orden que la institución de sus franquicias encierra, debe sin duda buscarse en la atmósfera compleja y lamentablemente conflictiva que ha envuelto permanentemente la pura aplicación, de hecho y de derecho, de sus principios y disposiciones.

Consciente plenamente de que la instrumentación tributaria instaurada en 1852, y desenvuelta hasta nuestros días con todas sus implicaciones, responde a una decisión inteligente del Poder Público, que nada tuvo ni tiene que ver con los privilegios, gracias y concesiones de antigua usanza, y que la institución se hace eco de insoslayables exigencias de orden geográfico, económico, social y hasta político, el insular de todos los medios ha hecho una cuestión de honor su tarea de permanente defensa de aquello que ha permitido, no obstante el escaso respeto de que ha sido objeto la franquicia en tantas fases históricas, la superación de muchas de las limitaciones y penurias impuestas por la naturaleza al Archipiélago.

Quizás lo más importante de la situación actual sea el hondo enraizamiento del regionalismo económico, con todo lo que arrastra, que aquella manifestación avanzada de regionalismo jurídico ha traído consigo, causa a su vez de que la generalidad de los sentimientos en torno a los Puertos Francos no solo se halle hoy mucho más solidificada que antaño sino, además, que se manifieste con contundencia desacostumbrada en cuantas ocasiones las especialidades legalmente reconocidas a las Islas su-

fren la inexplicable conculcación de sus normas jurídicas o la menos explicable aún de sus condicionantes y fines socioeconómicos. Casi diría que el sentir de fuero que arroja las franquicias se convierte, en el insular, en un auténtico e indeclinable fuero tantas veces como sus principios y contenido son desvirtuados.

Los cambios e incidencias sufridos, sobre todo durante esta centuria, en el sistema de franquicias y las alteraciones fácticas que se han introducido con excesiva frecuencia por el intervencionismo y la fiscalidad obsesivamente recaudatoria de la Hacienda española, son, además de paradójicas, porque la legalidad específica se mantiene, reitera y confirma, graves, pues no solo afectan a la concepción jurídica de los Puertos Francos sino a sus presupuestos y objetivos sociales y económicos, con lo que se hace pender a la institución su auténtica proyección normativa y real.

No se exagera cuando se afirma que en la historia de las franquicias son excepcionales los tiempos en que han sido aplicadas en su integral alcance. Aunque extraño, es cierto que las especialidades insulares han vivido mucho más tiempo en conflicto que en adecuada aplicación, lo que, entre otras cosas, obliga a meditar mucho y bien cualquier juicio negativo que sobre las mismas pudiere hacerse.

Por muchas razones de orden extrajurídico e, incluso, extraeconómico, como ya apunté al principio, la temática de los Puertos Francos, y la de toda la especialidad tributaria que en ellos arranca y se desarrolla, ha sido un agotador caballo de batalla en las aspiraciones justas de Canarias de contar con un ordenamiento especial conjunto y armónico capaz de asegurar sobre la normativa vigente los basamentos adecuados para la mejora estructural y el necesario desarrollo de su economía. Si a algo positivo ha servido esta ardua y penosa panorámica ha sido a la cimentación del espíritu franco de modo profundo en la comunidad isleña, con base en la esencia y contenido de los Puertos Francos, y a la culminación de unos criterios regionalistas que, aunque impuestos siempre por la geografía de modo imperativo, tuvieron en épocas pasadas un ritmo lento y poco esclarecido de conformación.

Como se ha tenido ocasión de ver en distintos puntos de lo hasta ahora tratado, los dos aspectos más críticos de nuestras especialidades han sido el relativo a la imposición sobre el consumo, de una parte, y el referido a los intervencionismos administrativos en el comercio, de otra. Exponentes vivos del primero son hoy, principalmente, la ya vieja polémica sobre el Impuesto de Lujo y la más joven sobre el Impuesto de Tráfico de Empresas en Obras. Aunque en ellos no paran las cuestiones hoy plan-

teadas, la aplicación de ambos impuestos se lleva la palma de las discusiones y debates. Exponentes del segundo, igualmente actuales, son la aplicación de los Regímenes de Comercio y la intervención inexplicable de organismos como la Comisaría de Abastecimientos y Transportes y el Servicio Nacional de Cereales en nuestras Islas, problema cuyo marco puede fácilmente deducirse de lo dicho ya sobre el particular en capítulos anteriores.

Esta situación de desacuerdo entre lo que en sí son nuestras especialidades y lo que en la práctica resultan ser hace de todo punto exigible pensar que cuando de conculcaciones o desvirtuaciones de nuestras normas especiales se habla no puede olvidarse que la perturbación de la singularidad tributaria insular tanto se produce cuando lo que es objeto de inobservancia son sus normas cuanto lo que se ocasiona es una interpretación de las mismas no acorde o contraria a los fines, objetivos, presupuestos y principios de orden socioeconómico que aquellas pretenden cumplir o conformar, porque, en definitiva, **nada es la disposición positiva si se le desliga, apartar o no integra plenamente en el medio social y económico que soporta su existencia y la explica.** Tan nocivas vienen siendo a la especialidad canaria las escuetas desviaciones de orden legal como las conculcaciones que toman cuerpo en una errónea u obstinada postura de interpretar o eludir sus disposiciones sin considerar la raíz y fundamento de la realidad socioeconómica que pretenden atender.

Sin duda, uno de los motivos —no el único y casi diría que no el principal, aunque importante— por el que este panorama incierto y confuso se origina es la falta de un ordenamiento estable y completo de las disposiciones varias que integran el marco de nuestras especialidades, como ya apunté en otra ocasión. Junto a la postura de defensa que el canario ha tenido que adoptar respecto de sus Franquicias y al respecto reiterado que se ha visto obligado a exigir para ellas, hay que situar su incansable aspiración a contar con una Ley de Bases o Estatuto que ordene y sistematice sus especialidades, concatenándolas con los otros fenómenos peculiares de la región hoy un tanto orillados, de modo que quede rigurosa y seriamente conformado y con las seguridades jurídicas desde todo punto de vista necesarias, su auténtico **Régimen Económico - Administrativo - Fiscal.** También la pequeña o gran historia de esta aspiración es antigua y no ajena a problemas y tensiones.

Los más recientes acontecimientos de la vida insular han elevado de atmósfera otros aspectos importantes en la especialidad insular. De ellos, el actual y palpitante tema de la **industrialización**, al que ya hice alguna breve alusión, en la Primera

Parte de la obra sobre todo, es, sin duda, el más trascendente, por todo lo que el desarrollo del sector secundario representa para la economía del Archipiélago. También en este terreno juega y ha de jugar la fiscalidad un papel importante, que no podemos dejar siquiera sea de mencionar.

De este rápido recorrido sobre la actualidad de las franquicias voy a entresacar los puntos y temas que constituirán el contenido de los siguientes apartados de esta Parte, dejando para una específica y concreta exposición, en la última, el eventual ingreso de España en la C.E.E., ahora menos utópico por mor del Acuerdo Preferencial a punto de concluirse en estos momentos, pese a las claras limitaciones del mismo.

## CAPITULO X

### ASPECTOS PRINCIPALES DE LA FISCALIDAD ACTUAL

Son ciertamente numerosos los problemas que ha planteado la correcta aplicación de las especialidades económico-fiscales del Archipiélago. Y no se limitan las situaciones de crisis, por supuesto, solo y exclusivamente a la proyección interior de los Puertos Francos, a su alcance territorial, aunque es en ese aspecto de las franquicias donde más serias se presentan las desviaciones jurídicas y socioeconómicas que sufre el sistema específico analizado.

A lo largo de los precedentes Capítulos se han apuntado muchos de estos problemas, al menos los de mayor trascendencia por su naturaleza y consecuencias prácticas. Ante la inoportunidad de descender al detalle de la totalidad de las fricciones que pudieran incluirse en el abanico de esa problemática, y prescindiendo de la antigüedad mayor o menor de los casos planteados, he creído conveniente tratar ahora la situación que presentan la imposición sobre el Lujo y la del Tráfico de Empresas en Obras y apuntar algunas consideraciones sobre los Arbitrios Insulares "ad-valorem" —dejando para próximos capítulos el tema del Régimen Especial Canario y el de la fiscalidad de la industrialización— pues son aquellos los problemas de mayor importancia y actualidad, a mi juicio, y exponentes muy calificados de la situación anómala de la fiscalidad insular, por la existencia "de jure" de una excepcional especialidad tributaria que viene, no obstante, siendo reiteradamente vulnerada "de facto".



## TITULO 1

### EL IMPUESTO SOBRE EL LUJO EN CANARIAS

La problemática del Impuesto sobre el Lujo hace muchos años que quedó planteada en el Archipiélago, concretamente con posterioridad a la Reforma Tributaria de 1940. La configuración que ha pretendido darse a este impuesto en 1964, la publicación, poco después, de su Texto Refundido, de 22 de Diciembre de 1966, y las recientes modificaciones que sobre el mismo produjo la Ley de 30 de Junio de 1969, han servido para llevar a un primerísimo plano de actualidad el tema de su aplicación en las Islas y su colisión con las franquicias en estos momentos. Cabe, pues, trazar dos etapas en la problemática del Lujo: la que llega hasta la actual Reforma Tributaria de 1964 y la que se abre en 1965 hasta nuestros días.

El impuesto sobre el Lujo constituye un auténtico impuesto indirecto sobre el consumo. Opera, como es sabido, cuando se producen manifestaciones de renta o gasto respecto de artículos o bienes que la Ley reputa suntuarios, de ahí su denominación.

Prescindiendo de la circunstancia de ver entre los distintos conceptos que lo integran encuadrados algunos que son de muy dudosa suntuosidad, su naturaleza ha sido y es esa, la de un gravamen que se hace efectivo cuando se producen actos de consumo de bienes estimados de lujo. Su importancia desde el punto de vista mercantil es muy grande, porque incide en el tráfico comercial de manera muy sensible y en ocasiones, como ocurre en Canarias, dada la intensidad y dinamismo de ese tráfico, de modo acusadísimo.

Los conceptos integrantes de los impuestos sobre el lujo comenzaron a adquirir importancia con la reforma fiscal del año 1940, teniendo en la llamada entonces imposición de "usos y consumos" sus figuras originarias. En 1957 el impuesto de lujo quedó encuadrado dentro del Impuesto sobre el Gasto, heredero de aquellos "usos y consumos", y como parte integrante del mismo. No solo por su naturaleza sino por su encuadre, el Lujo no ha dejado de tener el carácter que le ligó a dicho impuesto sobre el gasto, que en realidad constituía un conglomerado de figuras, un conjunto incluso de tributos diferentes, cuyo denominador común fué el ser precisamente **gravámenes de consumo**.

Estos impuestos indirectos plantean crisis en Canarias a partir ya de la Ley y Reglamentos de 1940, que declararon, vulnerando las franquicias, aplicables en las Islas los usos y consumos. El problema se mantiene con los Impuestos del Gasto de la Ley de 1957, y llega hasta 1964, en que por sentencia del

Tribunal Supremo y por propia Orden del Ministerio de Hacienda se declara el Gasto incompatible con los Puertos Francos en la importación y exportación, dado que mantiene toda su vigencia la Ley de Franquicias de 1900, fundamental, como se vió en su lugar, en la configuración de la imposición de consumo en Canarias.

No cabe ninguna duda de que por motivos ético-económicos conocidos el Lujo, aunque de clara inaplicación en el Archipiélago, no quedó entonces afectado, pese a ser un impuesto de igual naturaleza y efectos en las islas y cuya aplicación en ellas estaba viciada, como luego se reconocería judicialmente, de los mismos fallos del que cayó a manos del Tribunal Supremo. Que hasta entonces no hubiese corrido la misma suerte ante los Tribunales contencioso-administrativos fué solo explicable por la difícil situación de los años cuarenta, posteriores a la Guerra Civil, y la generosa aceptación de las Islas de sufrir el pago de unos tributos que por las franquicias se exceptuaban en este territorio. Su mantenimiento en 1957 enquistó el problema, que **parcialmente** se resolvió en 1965, año en que se dictan dos sentencias de igual criterio jurisprudencial a la del Gasto. El Lujo se recurrió entonces como inaplicable en la importación, ámbito de la litis, pues era en esos actos donde se operaba el devengo.

Durante muchos años, pues, el impuesto que nos ocupa estuvo siendo aplicado ininterrumpidamente en las Islas, pese a su carácter y a que incluso llegaron en 1958 a incorporarse a sus conceptos antiguas figuras de los usos y consumos y tributos del impuesto general sobre el Gasto. Las citadas sentencias sientan el criterio de inaplicación en los actos de comercio exterior, dejando, sin embargo, sin pronunciamiento, su aplicabilidad en el tráfico interior del territorio especial, clave ésta de su crisis actual.

La Ley de Reforma Tributaria de 1964 opera un aparente cambio en relación a este impuesto. Llevados al Impuesto de Tráfico de Empresas anteriores conceptos del Gasto, mantiene con carácter independiente la figura del Lujo. Esta circunstancia, y la inexistencia en aquella Ley de una específica mención sobre su aplicación o no a las Islas, va a ser aprovechada para seguir exaccionando este tributo en la importación hasta 1965.

La sustantividad que se arguye alcanzó en 1964 el impuesto exige, sin embargo, un serio análisis. Lo que primero salta a la vista es que **tal sustantividad es aparente** y, por ello, de escasa importancia como determinante de una modificación del gravámen. Efectivamente, la propia ley reconoce expresamente en su Exposición de Motivos que el Lujo permanece en idéntica

**forma** aunque con algunas correcciones. Aparte este expreso reconocimiento no resulta difícil observar que el Lujo sigue siendo un conjunto de tributos de consumo, englobados bajo la rúbrica común de tal naturaleza y con condicionantes técnicos exactos a los que precedieron a aquella Reforma Tributaria. Sigue siendo, en otras palabras, el gasto sobre lo suntuario, sobre lo que legalmente se estima suntuario, y en tal sentido subsiste en su forma y alcance anteriores, con solo cambios de detalle que no afectan a la esencia del gravamen. La nueva Ley no produce en estos tributos modificaciones sustantivas, por lo que a la pretendida autonomía del Lujo en su versión actual no puede dársele más trascendencia que la de un mero giro "estratégico". Ante el Lujo se contempla simplemente un **impuesto indirecto de consumo** que, como se dijo, no tiene, por su naturaleza, aplicación en Canarias. Subráyese que lo contrario iría contra la legalidad y, lo que también es grave, contra el espíritu y objetivos de las franquicias, hecho este segundo que, aunque el primero quisiera discutirse, invalidaría en puridad cualquier ensayo de aplicación del tributo en Canarias.

Los criterios jurisprudenciales principales recaídos sobre el Lujo pueden permitir esta síntesis: **primero**, el Lujo es de idéntica naturaleza que el Gasto, al que estuvo incorporado; **segundo**, no procede su aplicación en Canarias en la importación; y **tercero**, se anuda su inaplicabilidad a aquellos actos, pues en tales presupuestos fué recurrido, sin más pronunciamientos.

La inmediata repercusión que tuvieron las sentencias citadas (42) fué lógica, porque atacaban al impuesto en el momento en que entonces tenía fijado su **devengo**. Se dejaba al margen, como en el caso de la Sentencia sobre el Gasto, la realidad de no ser aplicable en cualquier otro supuesto interior, porque, insisto, lo que se planteó ante los tribunales fué únicamente la aplicabilidad en la importación y su resolución no pudo, en ningún caso, ni puede, servir a distinciones o interpretaciones sobre las que no hubo pronunciamientos jurisprudenciales.

En un intento ciertamente desafortunado, la Administración, tratando de orillar la inaplicación en las Islas del Lujo, conforme a lo que lo expuesto arrastraba, publica el Texto Refundido del Impuesto estableciendo un cambio sustancial inexcusable legalmente: traslada el devengo de la importación a la venta respecto del Archipiélago.

Esta especie de juego de ratón y gato, que realmente sorprende en materia de la seriedad y alcance de la tributaria,

(42) De la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Las Palmas, de 4 y 10 de noviembre de 1965. Luego siguieron otras similares.

produjo la natural reacción de los afectados insulares, siendo objeto el Texto Refundido de recurso. Dicho recurso ha tenido en estos momentos su culminación, habiéndose estimado por nuestra más Alta Corte que no procedía entrar al fondo de la cuestión litigiosa por cuanto los recurrentes (43) carecían de legitimación y representación suficientes. El problema ha quedado, pues, en suspenso, con un panorama cada vez más difícil y complejo, máxime si se tiene en cuenta que, pendiente el recurso de trámite, la Ley de 30 de Junio de 1969 operaba una considerable elevación de los tipos impositivos de este y otros impuestos, con la repercusión enorme que ello aparejaba en el tráfico canario afectado y en los sectores incididos por el mismo, incluido el turístico, de tan evidente importancia en esta región.

Salvando con todos los respetos la decisión del Tribunal Supremo de no entrar en el fondo de la cuestión de un asunto, la aplicación del Lujo en las Islas, que podría temerse encerraba la nulidad de una actuación administrativa (44), el momento presente obliga a una reconsideración más intensa del problema, entre otras cosas porque un vicio de procedimiento no puede marginar el alcance de la aplicación de un impuesto de esta importancia en el Archipiélago, si tal aplicación vulnera los preceptos de una Ley especial y los principios de una institución vigente, de modo que, respecto a su fondo, se produzca una actuación administrativa fuera de la siempre y por todos respetable legalidad constituida.

Teniendo presente lo hasta aquí dicho, los términos del planteamiento del Impuesto de Lujo en las Islas deben enmarcarse en los límites que siguen:

1) La inaplicabilidad en Canarias del Impuesto sobre el Lujo descansa en la tesis de fondo fundamentada y expuesta anteriormente (45) respecto del alcance real del Artículo 2.º de la Ley especial de franquicias de 1900. Recordemos que a tenor de lo preceptuado en dicha Ley, no solo no derogada sino confirmada ampliamente en la Ley Tributaria actual, los impuestos de consumo no tienen aplicación en Canarias en todas las operaciones, tanto exteriores como internas, del tráfico comercial, pues la disposición contempla un tipo de mercancías y no solo

---

(43) El Sindicato Nacional de la Alimentación y numerosos Sindicatos Provinciales de las Islas.

(44) Postura que contrasta con otras decisiones del mismo Tribunal sobre asuntos en que la existencia de posible nulidad de pleno derecho aconsejó, obviamente, abordar el tema de fondo, no obstante existir similitudes vicios de legitimación o representación, circunstancia de mucho menor peso que la eventual nulidad de los actos recurridos.

(45) Vid. Capítulo Quinto, Título 2, de la Primera Parte de la Obra.

los actos o presupuestos del comercio exterior. Lo que ha recibido el Archipiélago es una excepción en la imposición indirecta de consumo en el amplio proceso producción-venta o importación-consumo (46). Por tanto, el Impuesto de Lujo, cualesquiera que hayan sido las motivaciones extrajurídicas por las que se ha visto aplicado en distintas épocas, vulnera en puridad legal los preceptos especiales de la franquicia y su espíritu y objetivos socio-económicos. Tanto si se contempla en la situación anterior a 1965 como en la que siguió a la publicación de su Texto Refundido, por caer en el campo definido del consumo, su aplicación es jurídicamente o legalmente improcedente, en mi modesta opinión.

2) La Ley de Reforma Tributaria de 1964, confirmatoria del sentido de esa tesis en lo dispuesto respecto al Impuesto de Tráfico, no deroga ni puede derogar las excepcionalidades de la Ley de 1900 en relación de los impuestos no expresamente modificados, como es el caso del Lujo. Procede este gravamen del régimen precedente, se mantiene con igual naturaleza y carácter y aunque la Ley de 1964 no tenga expresas prevenciones respecto al mismo, no se contiene en ella cláusula derogatoria formal y específica de la Ley de 1900. El argumento de que ninguna Ley general puede modificar las especiales precedentes, salvo que de forma expresa niegue realidad jurídica a la institución legal específica previa, recordemos que fué el decisivo criterio que hizo caer en manos del Tribunal Supremo el impuesto del Gasto en 1964. Entonces, aún cuando la Ley de 1940 y la de 1957 nada especificaron respecto a aquel impuesto en relación a Canarias, y pese a que los Reglamentos de ambas los extendieran expresamente a las Islas, el principio de no-derogación de la Ley de 1900 dió al traste con la aplicación de aquellos gravámenes de consumo. La situación legal hoy es idéntica respecto al Lujo. Si basándose en que la Ley de 1964 nada exceptúa respecto al Lujo en Canarias se pretende fundar la legalidad de la aplicación de dicho impuesto en las Islas, aquel incontrovertible y fundamental principio de derogación quedaría gravemente marginado. La realidad es que la Ley de 1964 no contiene mención derogatoria expresa alguna de la Ley especial de 1900, en vigor, y por tanto, y, consecuentemente, en ella se ampara la exención del Archipiélago de los impuestos de consumo de la naturaleza del Lujo,

---

(46) Exención que expresamente confirma el Art. 229 de la Ley de 11 de junio de 1964, de Reforma del sistema Tributario, respecto a los gravámenes herederos del Gasto, el I.T.E.

que su Artículo 2.º, clara y terminantemente, excluyó de tributación en Canarias. (47).

3) El criterio jurisprudencial de la Sentencia de 8 de Febrero de 1964, sobre el Gasto, y el análogo de las, entre otras, 4 y 10 de Noviembre de 1965, sobre el Lujo, a las que se ha hecho referencia, en nada desvirtúan las circunstancias legales expuestas, sin que parezca oportuno hacerlas llegar a supuestos sobre los que no hubo pronunciamientos. Es cierto que en ellas se considera libre de gravámenes la importación, y ello ha de estimarse absolutamente técnico y correcto y, por supuesto, dentro de los principios y sistema de los Puertos Francos. Porque no siendo posible en Canarias, con carácter general, gravar las mercancías que entren o salgan al consumo, cualquier presupuesto objetivo base de la aplicación, sea la importación, la exportación, la venta o cualquier otro, se tiene necesariamente que ver afectado de la misma prohibición. Aquel principio arrastra no solo la inaplicabilidad en términos genéricos sino, consecuentemente, en todos los presupuestos que pudieren pensarse para desvirtuarlo. El acto de importación está exento, naturalmente, como lo está el de venta interior, porque de ello depende que la libertad de consumo que declara la Ley de 1900 tenga realidad. No debe pasar ligeramente observado que los Tribunales hubieron de limitarse en aquellos casos respecto estrictamente de la cuestión planteada; y la cuestión planteada fué, exclusivamente, si eran o no aplicables los impuestos de consumo debatidos en la importación. Resulta a mi juicio absolutamente inadecuado sacar conclusiones "sensu contrario" de ese dictamen o fuera del espíritu en él contenido, porque ello llevaría absurda y peligrosamente a desnaturalizar no solo la legalidad especial de Canarias sobre la imposición de consumo sino cuantos otros de los principios que entonces no entraron en los supuestos del litigio. Sobre la inaplicabilidad de los impuestos de consumo en otros presupuestos no hubo entonces pronunciamiento de los tribunales, —aunque probablemente los haya en breve sobre las ventas interiores— por lo que cualquier interpretación que quisiese forzarse en tal sentido sería osada y poco prudente. Entonces el devengo del Gasto y del Lujo estaban fijados en el momento de la importación. A ese estricto fenómeno tributario afectó la litis. Pero a ninguno más.

---

(47) Dice Gabaldón a este respecto: "La Ley especial, al configurar la institución de los Puertos Francos canarios estatuyó excepciones al régimen tributario general y creó un especial tributo sobre las importaciones con un régimen asimismo especial (Arbitrios). Tales instituciones no han sido abrogadas por la nueva Ley general".

4) Aún en el supuesto improbable de que la generalidad de la cláusula derogatoria de la Ley de 1964 se esgrimiera entendiéndose abrogado, respecto al Lujo, el Artículo 2.º de la Ley de 1900, o se interpretaran forzosamente los criterios jurisprudenciales comentados, en el sentido de estimar libre de derechos no todos los actos de consumo sino los de comercio exterior, la situación planteada desde 1965 haría inaplicable también el impuesto de Lujo en Canarias en la actualidad.

Efectivamente, el gravamen que nos ocupa se exaccionaba tradicionalmente al momento de la importación. En ese acto estaba, y está hoy en el régimen general, el devengo del impuesto. El cambio introducido por su Texto Refundido traslada dicho devengo, en Canarias, al momento de la venta de los artículos sobre los que opera el gravamen. La legalidad hoy del impuesto en las Islas, si los argumentos anteriores no se tienen en cuenta, habría que investigarla en la legalidad misma de dicho Texto Refundido. El recurso sindical que acaba de verse por el Supremo en este año atendió, al parecer, a este aspecto importante de la cuestión. Digamos, pues, algo al respecto.

El motivo del cambio aludido del Texto Refundido está claro que obedeció a la conveniencia de la Administración de salvar el momento de la importación como supuesto de aplicación del tributo, de modo que se pusiera a tono su exacción con la doctrina jurisprudencial recaída. Una de las formas más típicas de la llamada legislación delegada es la que confiere facultades legislativas al Gobierno en relación a determinadas materias y señalando la bases y criterios que han de servir de límites al Decreto legislativo. Está comunmente aceptado que los tribunales pueden fiscalizar esta legislación delegada, que en todo caso tiene que ser expresa. Las autorizaciones que para llevar a efecto éstas facultan al Gobierno para reunir en un solo o único texto las disposiciones legales dispersas sobre una materia concreta caen en España, sin duda, bajo esa fiscalización. La refundición, si se hace correctamente y dentro de sus propios límites, tiene valor de Ley. Del Artículo 10 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, precepto fundamental porque en él se basa la institución en nuestra patria, se desprende que la Delegación ha de ser concedida expresamente por las Cortes, no puede ser genérica o indeterminada y ha de ser sometida la disposición al dictamen del Pleno del Consejo de Estado. Se manifiesta normalmente a través de Decretos. Aunque no lo indique expresamente aquel precepto, es evidente que la realización por delegación legislativa de cuerpos refundidos ha de ceñirse estrictamente a los criterios y límites que la determinen. En la legisla-

ción comparada, a mayor abundamiento, está claramente admitida la tesis de que el Gobierno, al actuar, debe moverse dentro de los principios y fines que sustentan la delegación: Cumplidos éstos, el Decreto legislativo tiene fuerza de Ley. Si aquellos no se guardan o se sobrepasan, la disposición puede ser recurrida por la vía contencioso-administrativa. Tal ocurre, también, en nuestra Patria.

El Texto Refundido del Impuesto de Lujo de 1966 es una manifestación típica de la delegación legislativa en el derecho español. Se efectuó en virtud de delegación expresa, para materia concreta y límites precisos. El ejercicio de la delegación en el caso que tratamos, ¿se ajustó a derecho?, ¿estuvo adecuado el procedimiento a los imperativos legales que lo rigen? Este es de fondo que el Tribunal Supremo no entró a tratar, por las circunstancias ya apuntadas, y que, a mi entender, ha de ser contestado negativamente: el Texto Refundido se extralimita y no adquiere, por ello, su valor normativo.

Hay, en primer lugar, una razón un tanto discutible, aunque no por ello debe marginarse de la investigación, que puede ya desvelar una infracción del Texto. No obstante lo determinado en el Artículo 241 de la Ley de Reforma Tributaria de 1964 y en la Disposición Transitoria Primera de la Ley General Tributaria, determinantes inmediatos de la delegación en este caso, el Texto Refundido del Lujo no se limita, como debe deducirse de esos dos artículos, a refundir y ordenar leyes y disposiciones de igual rango —campo propio de la refundición— sino que recopila Reglamentos y otras normas de inferior y diverso rango. Que tal circunstancia, que se ha dado en nuestra Patria en otros casos de refundiciones legales, permitan precisar una extralimitación sólo será discutible en la medida en lo que sea la Disposición Segunda de la Ley General Tributaria, que parece convalidar (48) el rango de los preceptos no legales a refundir. La posible extralimitación del Texto en este punto es mas formal que sustancial, sea cual fuere el alcance que desée atribuirse a esta circunstancia.

Donde, en segundo lugar, si hay, sin género alguno de dudas, una grave y sustancial extralimitación, lo suficiente sería para invalidar “per se” el carácter del Texto Refundido, es en estos dos extremos: de una parte, el Texto Refundido, como se ha apuntado, opera un cambio o modificación en el Devengo,

---

(48) Dice así la D. T. 2.ª: “Hasta la entrada en vigor de los Textos refundidos a que se refiere la D. T. 1.ª, tendrán plena eficacia las disposiciones que, sin rango de Ley, regulan los supuestos para los que esta L.G.T. exige normas del expresado rango...”.



vulnerando clara y formalmente el Artículo 10 de la Ley General Tributaria que determina que, **en todo caso**, se regularán por ley la determinación del hecho imponible, del sujeto pasivo, de la base, del tipo del gravamen y, entre otros, del **devengo** de los impuestos; de otra, armonizando pertinentemente los Artículos 16, 17 y 20 de la Ley de Consejo de Estado, de 1944, con lo dispuesto en la Ley de Régimen Jurídico de la Administración y su Texto Refundido (Artículos 10 y 3), no ofrece duda que era **requisito inexcusable** en el proceso refundidor el **dictamen previo del Pleno del Consejo de Estado**, según dispone expresamente la última ley citada, básica en la materia. El Texto Refundido del Impuesto de Lujo se dictaminó solo por la Comisión Permanente de dicho Consejo.

La extralimitación del Texto en ambos puntos es manifiesta y sería, como digo, por lo que el mismo está aquejado de un vicio esencial que le invalida, al menos respecto a lo dispuesto en relación a Canarias. La consecuencia de estos aspectos del Texto es evidente: conforme a lo prevenido en el **Artículo 11, 1.º, 3 de la Ley General Tributaria**, sus preceptos tendrán fuerza y eficacia de **mera disposición administrativa**, por cuanto se excede de los límites de la autorización o delegación, quedando abierta respecto al mismo la vía del recurso contencioso-administrativo.

Del entramado expuesto, que he tratado de **simplificar** a sus esenciales aspectos, resulta claro que hoy el impuesto de Lujo es inaplicable en las Islas, bien porque se acepte la tesis de fondo esbozada —Artículo 2.º de la Ley de 1900 y su alcance respecto a los impuestos de consumo— o bien porque, en el improbable caso de que tal no pueda suceder, y teniendo en cuenta que su inaplicación en los actos de comercio exterior está sentenciada, se estime extralimitado por aplicación de lo que su Texto Refundido pretende, dado que éste, pese a su auto-gratuita estimación de ley —curiosa manifestación de su Artículo 1.º—, se ha excedido en la refundición y perdido, por ello, su rango y efectos legales, respecto a Canarias al menos.

Ni que decir tendría que la seguridad jurídica de las franquicias aconsejan como prudente y justo respetar sus exigencias conforme a sus propias leyes especiales y no violentar su defensa con base en los vicios que puedan detectarse en las normas que las vulneran.

Parece oportuno, para terminar, hacer hincapié en que, pese a la naturaleza del Lujo y al carácter del tráfico a que afecta, el de bienes suntuarios y no necesarios estrictamente, no sería argumento favorable a su exacción que, en definitiva, lo soporte la masa consumidora, por ser repercutible, dado que ello

ocurre prácticamente con todos los impuestos del mismo género, ni justificación válida que la incidencia no tiene efectos económicos graves. En relación a lo último, es sabido que la repercusión de este tipo de impuestos en Canarias es bien distinta a la de la Península, razón por la que, no solo a partir de las actuales franquicias sino incluso mucho antes, quedaron las Islas exceptuadas de su aplicación. El ciclo económico canario, por ser nuestra unidad económica distinta esencialmente de la nacional, está girando de modo fundamental en torno al tráfico comercial, importante en sí, en su complementariedad a otros muchos sectores y en su necesidad para que la producción interna se desarrolle y expanda. El comercio de artículos de lujo es particularmente intenso, aviva un ágil e importante comercio, del que viven muchas empresas y trabajadores, y potencia las bases de fenómenos tan importantes hoy a la región como el turístico, clave, como se ha dicho, del notable crecimiento experimentado en los últimos años por el sector terciario. La afectación limitativa del tráfico llamado suntuario repercute en una manifestación seria de nuestra actividad comercial, a la que puede estrangular, y, por ello, a una parcela importante del desarrollo insular. Si a todo esto se unen los fundamentos de orden jurídico sintetizados antes se convendrá que ni legal ni económicamente es justa u oportuna la aplicación del impuesto que hemos tratado.

## TITULO 2

### EL IMPUESTO DE TRAFICO DE EMPRESAS EN OBRAS

El Impuesto General sobre el Tráfico de las Empresas constituyó, al nivel del sistema tributario español, una novedad fiscal ciertamente avanzada, aunque ya ensayada previamente en Europa y hoy superada por otras figuras muy afines pero de mayor tecnicismo, como la T.V.A. o Tasa sobre el Valor Añadido, gravamen aceptado con carácter general por los principales países occidentales. Se trata de un impuesto indirecto, de los llamados "en cascada", que grava el proceso mercantil en diversos y sucesivos actos repercutidos de tráfico. Es, por supuesto, un impuesto de consumo, de ahí que se haya declarado inaplicable en Canarias, con excepción de los conceptos que se contemplan (la Ejecución de Obras, los Servicios, los Arrendamientos) en el Artículo 229, 2 de la Ley de 11 de Junio de 1964, creadora del Impuesto. En el se subsumen antiguos conceptos de Derechos Reales, Gasto y Timbre.

La sujeción al Impuesto de las Ejecuciones, en relación a aquél, de Obras —incluso en Canarias—, se determinan en el Artículo 186, c) de la vigente Ley, que somete a gravamen dichas ejecuciones, con o sin aportación de materiales, cuando se realizan por quienes se dedican habitualmente a esa actividad y mediante contraprestación, cualquiera que sea la persona para la que se lleven a cabo. En relación a este último condicionante es de advertir que si la persona es el Estado o cualquier Corporación de Derecho Público —en la contratación administrativa— el impuesto se entiende repercutido e implícito en los precios del presupuesto-oferta de ejecución. Esta figura jurídica de las Obras se recoge por el Impuesto de Tráfico de los anteriores o precedentes conceptos tributarios incluidos en la normativa de Derechos Reales.

La base del impuesto, conforme al Artículo 194 de aquella Ley e independientemente de las reglas generales que se aplican a otros supuestos del mismo gravamen, está constituida en las Ejecuciones de Obras —y en las prestaciones de Servicios por “encargo”, muy próximas a la figura que tratamos— por el **importe total** de la obra efectuada, incluyendo el valor de los materiales incorporados a la misma e incluso de las prestaciones accesorias. Se grava, pues, la obra en su aspecto integral, en su entidad total, y ello a un tipo del 2%. El Texto Refundido de este gravamen, de 29 de Diciembre de 1966, reproduce este precepto relativo a la determinación de la base del impuesto en el Artículo 20, B, 1.

La pregunta que hemos de contestar es si esta concepción del Impuesto en la Ejecución de Obras roza o no con las normas de franquicias estudiadas y en qué medida, caso de ser afirmativa la respuesta, se produce la vulneración.

La naturaleza especial del contrato de obra ha sido tradicionalmente reconocida por la legislación fiscal española, haciendo objeto de un régimen de tributación diferente la **ejecución simple de obra**, la obra sin aportación de materiales, y la ejecución de obra con **suministro de materiales**. Abundaron siempre en tal distinción no solo razones de justicia tributaria sino consideraciones de orden práctico, como hemos de ver.

La Ley de Reforma Tributaria de 1964, según cabe observar de lo apuntado antes, rompe esta distinción o discriminación existente entre los dos tipos de contrato de obra, dando obviamente un trato acusadamente de desfavor a la obra con suministros, que, pese a la innovación que supuso el Impuesto de Tráfico en nuestro panorama tributario, es difícil de explicar e, incluso, de justificar.

Tal unificación de trato tiene también forzado encaje con la doctrina civil española. Nuestro Código Civil establece en el Artículo 1588 las dos especies del contrato de obra que, en el campo fiscal, operaron una lógica diversidad de tratamiento tributario. El referido precepto dice: **“Puede contratarse la ejecución de una obra conviniendo en que el que la ejecute ponga solamente su trabajo o industria, o que también suministre el material”**.

Limitándonos a la obra con aportación de materiales, es de destacar que la doctrina y la jurisprudencia civiles en nuestra patria están de acuerdo en someter la obra con suministro a las normas de la **compraventa** y a las del **contrato de obra**, a la vez, habida cuenta de que el constructor se constituye en propietario de la misma y como tal permanece hasta el instante en que la entrega y el pago se efectúan. Lo que está claro, en todo caso, en el común de los autores, es que la naturaleza de una y otra modalidad de ejecución es distinta, acercándose la obra con aportación de materiales a la figura de la **compraventa**.

Aún cuando no he de ahondar en el tema, del que solo nos es necesaria una idea fundamental, parece conveniente recordar, además, que la doctrina, frente a este problema, ha adoptado tres tendencias: para unos, la modalidad de ejecución de obra con suministro es una verdadera **compraventa de cosa futura**, con lo que vuelven en gran medida a una opinión ya expuesta por los juristas romanos; para otros tratadistas, en ese tipo de contratación de obra se está ante un **contrato mixto de obra y venta**, al que es oportuno aplicar armonizadas las normas reguladoras de una y otra figura; y para otros, en fin, quizás la corriente más realista, la calificación de la naturaleza del contrato de obra con suministro debe rehuir de soluciones genéricas y objetivas y **limitarse en cada caso a la “intentio”** de las partes, entendiendo que se tratará de una venta si las partes, al otorgar el contrato de ejecución, convinieron solamente la entrega de una cosa cierta, de características determinadas y en fecha fijada de común acuerdo.

Esta tesis **subjetivista** nunca fué aceptada, y por razones lógicas, por la legislación fiscal, pues si la calificación de la figura contractual se hiciera depender de la intención y expresión de las partes, el trato tributario aplicable a cada acto estaría en función de las partes mismas y no de la Administración, lo cual es inaceptable si se tiene en cuenta que no es difícil presumir razonablemente que la intención de aquellas sería la de celebrar siempre el acto menos gravado. De ahí que fiscalmente las orientaciones científicas que han inspirado la tributación de las obras con suministro hayan siempre respondido a las dos primeras tendencias y no a esta tercera.

Desde primeros de la presente centuria el contrato de obra con aportación de materiales se hizo tributar como compraventa —en realidad lo era— cuando el contratista ponía la totalidad de los materiales y se dedicaba habitualmente a esa actividad industrial. Era tradicional en la normativa reguladora del Impuesto de Derechos Reales, hoy en parte refundido, como en el caso que nos ocupa, en el I.T.E., la existencia de supuestos en los que se establecía la tributación del contrato con suministro como venta.

Cuando tales supuestos se daban, la obra con aportación de materiales se consideraba un contrato mixto, mezcla de obra y venta, tributándose, en un principio, independientemente por el valor de la ejecución estricta, por el trabajo, y por el valor de los materiales. Más que nada por razones de índole práctico, se fué buscando un sistema más simple a efectos de recaudación. En principio se estableció que, salvo prueba proporcionada por el contribuyente, debería tributarse por el tipo de la venta sobre las dos terceras partes del valor total de la obra y por el de simple obra por el tercio restante. Así se llega a los reglamentos del impuesto de derechos reales, donde esta modalidad de obra con suministro tributaba por un solo tipo, pero intermedio entre la venta y la obra.

En la legislación derogada, pues, se alcanza a una fórmula intermedia conciliatoria, sin duda equilibrada, estimándose la necesidad de evitar la evasión de una figura a otra menos gravada y la exigencia de un adecuado tratamiento de todo cuanto de venta hay en la figura que se comenta.

Todo esto, de justificación clara y acorde, como sistema, a la naturaleza del contrato, se acaba con la conceptualización del Impuesto de Tráfico, que unifica en el 2% el tipo de tributación de las Ejecuciones de Obra, por su valor total y sin discriminación alguna respecto al suministro, lo cual, aparte de no ser un criterio armónico se hace singularmente extraño y serio por cuanto las ventas, con carácter general, se encuentran gravadas a un tipo más reducido y en determinados casos exentas.

Dentro del régimen común de aplicación del Tráfico, el sustancial cambio producido, aunque de plena e indiscutible vigencia y legalidad, determina, pues, que se haga fiscalmente inoperante la distinción civil vista de la ejecución de obra, dado que se sujeta al mismo gravamen tanto la simple obra como la obra con aportación de materiales. Ello representa el sometimiento a un tipo mayor del general, o simplemente a un tributo, en el caso de ventas exentas, todos los materiales y accesorios que se aporten al trabajo, lo que supone, respecto a los bienes afectados, un tratamiento más gravoso a través de su vinculación a un

acto sujeto, siendo así que el de su régimen propio lo está menos o no lo está.

La razón de esta modificación pudiera estar en que se ha calificado la ejecución de obra con aportación, a efectos tributarios, no como contrato mixto de obra y venta sino como Servicio. Pero ello resulta difícil de aceptar o justificar por cuanto su calificación jurídica en tal sentido sería difícil de explicar y distinguir y porque, de ser así, no se vería la lógica de que el mismo Impuesto recoja como conceptos separados y distintos las ejecuciones de obras (Apartado c) del Artículo 186) y las prestaciones de servicios (Apartado e), del mismo precepto). La única manifestación de que esta hipótesis pudiese ser una explicación la dá analógicamente el hecho de que por la reputación de la fabricación de bienes determinados, cuando se hacen por encargo, como servicio, se excluya del Apartado a) y se le haga tributar por el apartado e) del referido artículo, según criterio reiterado de la Administración en esos casos.

Lo dicho representa el planteamiento general de la cuestión, necesaria para poder tener una visión clara del problema en Canarias.

En las Islas la situación que se crea con el nuevo esquema de tributación de las Ejecuciones de Obra, indiscriminado, plantea un problema de colisión lógica con las franquicias. Como se ha tenido ocasión de ver, en Canarias no se aplica el I.T.E., entre otros, en el supuesto de las ventas. Las ventas, en otras palabras, no caen bajo el gravamen en el Archipiélago, por lo dispuesto en el citado Artículo 229, 2, que, como se dijo, interpretando correcta y completamente el alcance de nuestras especialidades respecto de la exoneración de las mercancías que se destinan a consumo, lo declaró inaplicable en los actos de tráfico mercantil que se producen entre la producción o importación y el consumo final.

Por mor del gravamen que sufren las mercancías que se adquieren para aportarlas a la obra, dado que la ejecución las lleva a ser sujetadas indiscriminadamente al 2%, se están haciendo tributar prácticamente unas mercancías y actos —que en el común nacional tienen, por el concepto de ventas, tipos inferiores de tributación— que por lo que a Canarias específicamente respecta están libres de todo gravamen, dado que las franquicias han declarado no aplicables en el Archipiélago estos impuestos ligados al consumo en las ventas, incluso en el propio I.T.E.

Que tal circunstancia representa una conculcación más de las especialidades fiscales de las Islas es, en mi opinión, evidente. La Ley de 1964, vimos, no deroga las especiales de franquici-



cias, por ser una disposición de carácter general y no contener una expresa y específica abrogación de la Ley de 1900 y las instituciones jurídicas en ella construídas.

Antes se ha dicho que tan grave e improcedente resulta la vulneración directa de la normativa especial como la indirecta de su espíritu, principios y objetivos. Y si con la actual forma de exacción del I.T.E. en Obras se está haciendo gravitar sobre determinadas mercancías y actos de tráfico un impuesto que afecta a la excepcionalidad fiscal sobre el consumo de que gozan las Islas, está claro que no solo se afecta la puridad legal de la franquicia sino, lo que es trascendental igualmente, sus presupuestos y finalidades socio-económicas, fundamento primario, en definitiva, de su existencia.

La inicial cuestión planteada respecto de este impuesto cabe resolverla, a mi juicio, en el sentido de estimar que el I.T.E. en Obras —como en los Servicios por encargo que impliquen aportación de bienes— roza las franquicias. No pudo estar en la intención del legislador, en 1964, este efecto, por lo que una reconsideración del problema aparece de toda conveniencia y necesidad, limitando el peso del gravamen solo a la obra en sí y no a los materiales, libres en todo caso y momentos de impuestos en las Islas.

## TITULO 3

### LOS ARBITRIOS DE CABILDOS A LA IMPORTACION Y EXPORTACION

La razón fundamental, aparte el reconocimiento legal de las especialidades administrativas que la configuración de Islas imponía, por la que los Cabildos Insulares, desde su moderna estructuración como pieza angular del régimen local canario, han aparejado una preocupación hacendística sensible hay que encontrarla en la necesidad, más que conveniencia, siempre sentida de que esas Corporaciones contaran con la suficiente dotación de medios financieros que sus fines y objetivos exigen en todo momento. Ello explica, sin duda, que ya desde 1912 la Hacienda de los Cabildos Insulares fuera motivo especial de atención por parte del legislador. Y no solo por lo que económicamente les concernía, sino por las derivaciones que, en nuestro régimen administrativo y con mayor o menor entidad finan-

ciera según los casos, tienen en la vida propia de nuestros municipios (49) y su desarrollo los ingresos de Cabildos.

El origen próximo de los actuales Arbitrios sobre la importación y exportación se encuentra en la convalidación de exacciones solicitada por los Cabildos de las Islas a raíz del Decreto de 25 de Enero de 1946, de reforma de las Haciendas Locales. A partir de entonces se estructura básicamente como un impuesto indirecto "ad-valorem" que recae sobre los actos de comercio exterior, operando prácticamente como un impuesto similar o de efectos análogos a los aduaneros, por cuanto levanta una barrera tributaria al tráfico en todas y cada una de las Islas, aún cuando su finalidad sea eminentemente fiscal y recaudatoria. Las tablas de valores tarifados se fijan por unas Juntas que, con diversas representaciones del país y con escasas diferencias formales, actúan en el seno de cada Cabildo.

Los Arbitrios se establecen, con carácter genérico y sin más excepciones que las señaladas en cada Ordenanza específica, respecto de todas las mercancías que se importen o exporten por cualquier punto de las islas. Es, pues, un gravamen que afecta al consumo insular, cuya incidencia o repercusión se produce en todos los escaños del tráfico mercantil, directa o indirectamente, si bien su devengo se anuda instrumentalmente al momento de la importación y exportación, actos en los que se hace real y efectiva su exacción. La redacción que se utiliza en las Ordenanzas respecto del gravamen, como ocurre, entre otras, en las del Cabildo de Tenerife, es digno de observar que se asemeja, pero en un sentido totalmente opuesto y con efectos contrarios, a los términos en que el Artículo 2.º de la Ley de 1900 declara la exención canaria en el régimen de la hacienda estatal del consumo, en la forma analizada. Los Ayuntamientos de las islas, por el régimen de Carta Económica, se nutren con recargos y participaciones de estos arbitrios de importación y exportación, lo que les ha permitido un desahogo económico que, sin ser pujante, es superior al nivel medio de los peninsulares. El montante de los arbitrios en el conjunto de los Cabildos insulares oscila actualmente entre el 4 y el 6%, siendo más variables las participaciones municipales en los mismos.

El planteamiento de la problemática de los Arbitrios de Cabildo se produce en dos frentes esencialmente: en el jurídico y en el económico. En este último, no solo por la problemática in-

---

(49) Conviene consultar sobre esta materia, entre otras, la obra antes citada del profesor Leopoldo de la Rosa Olivera, en la que se expone minuciosamente cuánto interesa ahora sobre la configuración de la hacienda local insular.



herente a todo tributo indirecto en el campo socio-económico sino, también, por la especial incidencia que cara al tráfico mercantil tienen como barrera tributaria que plurifica con acento la no-uniformidad territorial del Archipiélago, dado que, como es sabido, cada Cabildo y cada Isla tienen sus propios arbitrios, no armonizados aún oportunamente y de efectos escasamente compaginados.

A) Desde el punto de vista jurídico, está difundida la opinión de que los Arbitrios de Cabildos, por ser gravámenes indirectos de consumo que recaen sobre las mercancías que se importan y exportan, están en pugna con las franquicias insulares y muy concretamente con cuanto se deriva del Artículo 2.º de la tantas veces citada Ley de 1900.

Que el Arbitrio "ad-valorem" responda a una normativa propia dentro de la de las haciendas locales, con antecedentes remotos como el del "Haber del Peso", no desdibuja el hecho de que pueda entenderse real la difícil concatenación de su naturaleza y efectos actuales con los principios y objetivos de los Puertos Francos, por los que, efectivamente, se liberó ampliamente a Canarias, entre otras cosas, de todo impuesto y derecho, sea cual fuese su denominación, respecto a las mercancías que con destino al consumo se importen o exporten en las Islas (50).

Esta opinión ha supersensibilizado, sin duda, la preocupación de todo insular e, incluso, la de los mismos rectores de nuestros Cabildos, en distintas épocas, como se puso de manifiesto, por citar un ejemplo, con la publicación de la Ley de 24 de Diciembre de 1962, cuya Disposición Transitoria Tercera, al establecer que el Gobierno dictaría las medidas especiales para la aplicación de aquella Ley en las Provincias del Archipiélago Canario, atendiendo a sus peculiaridades locales, hizo concebir serios temores sobre la continuidad de este sistema de gravámenes.

Las razones, y razonamientos, en pró y en contra de la legalidad de los arbitrios, respecto a las franquicias, son de muy variada índole y se esgrimen, según los casos, con apasionamiento e intencionalidad distintos.

Al panorama tradicional del debate, más o menos situado en los límites de esta pugna del Arbitrio con la Ley de 1900, se une un matiz importante en 1966, con motivo de la pu-

---

(50) Los técnicos que prepararon el Primer Plan de Desarrollo para Canarias participaron de este sentir común, aunque por razones importantes no abordaron en el Plan la problemática de los Arbitrios desde su punto de vista normativo.

blicación de la Ley de 23 de Julio de dicho año, de Reforma de las Haciendas Locales. La Disposición Final 9.<sup>a</sup> de la referida Ley, que dicta normas sobre su aplicación, entre otros, al territorio de Canarias, contiene algunas **salvedades** respecto a ellas por razón de su especialidad de régimen local. Aparte de no considerar aplicable en las Islas, por obvias razones, el arbitrio provincial sobre el L.T.E. y de excluir a los Ayuntamientos de ambas provincias canarias de la participación en el Fondo Nacional de Haciendas Locales, excepción igualmente justificada, la mentada disposición establece que **“todas las Corporaciones insulares y municipales a que ésta disposición se refiere continuarán recaudando los mismos arbitrios, percepciones y recargos sobre la importación y exportación de mercancías que actualmente vienen percibiendo”**.

Para quienes abrigaban serios temores sobre una eventual impugnación de los Arbitrios, con base en su colisión con las franquicias, aquella disposición representó la convalidación que se hacía necesaria, a rango de Ley, para garantizar la permanencia del impuesto. Para otros, se trata exclusivamente de una fórmula de compromiso que, sin despejar la incógnita final, permite, por una vía discutible, el mantenimiento de los Arbitrios hasta tanto no se elabore, con todas sus consecuencias, y teniendo presentes nuestras especialidades locales, la nueva **Ley de Régimen Local**, cuyo proyecto de Ley se impuso al Gobierno fuera enviado a las Cortes, en determinado plazo, en la Disposición Final 1.<sup>a</sup> de la que comentamos. Añaden a esto, de una parte, que el ropaje de ley que reciben los Arbitrios en la referida Disposición Final 9.<sup>a</sup>, si ha de entenderse en otro sentido, no puede desvirtuar, por el carácter general del texto en que se contienen aquellas **salvedades**, el principio inexcusable de no derogación de la ley especial anterior, de 1900, base que aún sostendría un recurso al arbitrio como sostuvo el recurso al Gasto en su día, ni, mucho menos, el básico y fundamental que justifica las exenciones inherentes a los Puertos Francos en sus objetivos y finalidades. Y de otra parte, que el criterio jurisprudencial de las ya refridas sentencias sobre el Gasto y el Lujo abunda, en términos de fácil deducción, en la crisis de un impuesto que, como el Arbitrio, además de lo dicho, tiene su devenir tradicional en los actos de comercio exterior.

Estos breves comentarios sobre la temática del Arbitrio no deben constituir, ni mucho menos, el punto central de debate de estos impuestos. No resulta difícil comprender las razones por las que los propios insulares, tan acérrimos defensores de sus franquicias, hayan tenido ante los problemas de la imposición indirecta local notable serenidad y no menos notable conciencia de equilibrio. Piénsese que el arbitrio es la fuente básica de in-

gresos de los Cabildos y que de él dependen en gran medida también los recursos de los Ayuntamientos; que gracias a los Cabildos, sobre todo en épocas más recientes, se ha podido ir su-  
pliéndolo, con los ingresos que esos gravámenes proporcionan, la corta inversión pública estatal de la que Canarias ha sido siempre objeto; y que, en definitiva, de poco serviría atacar, con o sin fundamento, la aplicación del Arbitrio sin poder contar antes con una reforma específica de la Administración Local de Canarias, en torno a los mismos y sus Mancomunidades, de modo que sin aventurar a nuestros entes locales a la pobreza o carencia se encuentre la vía adecuada de hacerlos fuertes dentro de la armonía que debe presidir toda la especialidad del Archipiélago.

Ante este serio planteamiento debe claudicar, por estricta necesidad, la polémica legalista en torno al Arbitrio, para ser sustituida por la económico-fiscal de acomodación de los recursos locales a nuestra realidad socio-económica y mercantil y su encuadre oportuno en el pretendido e integral Estatuto Legal Canario. Tal acomodación exigirá, sin duda, orientar los ingresos de los Cabildos al régimen especial fiscal insular, sin que sufran aquellos detrimento, y plasmar su operatividad en la estructura económica que como meta se persigue para las Islas. De lo que haya de ser la acomodación jurídica puede ya colegirse un mínimo de presupuestos con lo dicho. De la económica se harán, a continuación, algunos breves comentarios.

B) Desde el punto de vista económico, la aplicación en cada Isla de los Arbitrios de los Cabildos arrastra situaciones cuyos serios problemas han sido ya denunciados con harta frecuencia.

En esencia, la existencia de estos gravámenes sobre las mercancías que se importen o exporten en cada una de las Islas representa, no obstante su naturaleza fiscal, la configuración de una barrera tributaria de efectos similares a los aduaneros, típicos de las áreas no libres o protegidas. No es difícil comprender que, en tal sentido, la entidad de los arbitrios constituye una institución de concepción opuesta a la de exención de los Puertos Francos, que incide, además y precisamente, en el sector que hemos estimado, que siempre se ha estimado capital en el desarrollo económico insular, el comercio, y, por ello, en los que de él dependen, como el industrial y el agrario.

Las repercusiones de este fenómeno se hacen aún más reconsiderables si, a mayor abundamiento, se tiene en cuenta que cada Cabildo tiene sus propias ordenanzas de exacción, no siendo difícil observar que falta armonía entre cada una de ellas, tanto en materia de tipos y recargos como en las excepcionales

desgravaciones y en el trato específico que en ocasiones se dá a productos de igual naturaleza. Las dificultades que estas circunstancias aparejan en el tráfico no solo exterior del Archipiélago sino en el drenaje interno entre islas es fácil de componer. Porque no es el caso la existencia de un cordón fiscal uniforme a todo el territorio del Archipiélago sino de tantos como islas lo integran y no en todas iguales o de similar contexto.

C) Hay un punto común en la desembocadura de los problemas que la actual concepción de la Hacienda Local tiene: **la necesidad de reestructuración y armonización**. Pero ello bajo la garantía incuestionable, y de toda necesidad, de asegurar la permanencia de nuestras específicas Corporaciones y del nivel financiero de sus recursos. Más allá de ello, se arrastraría al Archipiélago a un plano común inadaptable a su singularidad, a la debilitación de una fuente de inversión trascendental y a la pérdida de unos instrumentos de vida internos de suma importancia.

La adecuación de la Hacienda Local a la realidad económico-social del Archipiélago ha recibido buen número de sugerencias. Sin que sea esta la oportunidad de entrar al fondo de los cambios que cabe deducir de lo hasta aquí sintetizado, son soluciones que merecen consideración las siguientes:

1.—Trasladar las fuentes de ingresos, sin perjudicar su nivel medio último, desde la imposición indirecta en que hoy se encuentran a la **directa**. El sistema sería más progresivo y justo, porque siempre lo es más ésta que aquella imposición. La tarea no es fácil, por supuesto, pero conveniente. La vía de puesta en práctica bien pudiera ser la de estructurar nuevos impuestos directos de Cabildos o dar a las Corporaciones una participación en la imposición estatal de esa naturaleza, previa reducción de su actual nivel, como se apuntará más adelante. Sería presupuesto previo, desde luego, la reestructuración actual del régimen local, manteniendo sus caracteres hoy existentes pero adaptados a aquel fin. Y mantener la Imposición Directa, en todo caso, armonizando la estatal y local, o la participación de ésta en aquélla, sin llevar la recaudación a producir una presión peligrosa en este tipo o sector de gravámenes.

2.—Suprimir, en todo caso, los Arbitrios respecto a las mercancías de exportación y limitar rigurosamente los que recaen sobre las mercancías importadas a determinados supuestos, precisamente los de menor incidencia y reflejos sociales y económicos. La aminoración de ingresos que resultase de este cambio podría suplirse con una aminoración equivalente de las obliga-

ciones y aportaciones oficiales de los Cabildos. Esta solución es la apuntada por el Primer Plan de Desarrollo Económico y Social Especial de Canarias, aunque es de carácter parcial y de emergencia, por cuanto dejaría en pie muchas de las cuestiones ya planteadas. Podrían pasarse al Cabildo, también, los Arbitrios de Puertos Francos.

3.—Un sistema intermedio entre estas dos posibles soluciones previas, de modo que la disminución de ingresos que se produzca en la imposición indirecta se compense por los conceptos que se establezcan, a nivel local o estatal, en la directa, tratando en todo caso de armonizar el sistema con el de franquicias. El abanico de fórmulas en un sistema intermedio es grande.

4.—Coordinar y unificar, en todo caso y en cualquier hipótesis de solución, la Hacienda de cada Isla, estructurando, a esos o cualesquiera otros efectos, además, un sistema conjuntado cuya supervisión a nivel regional, a fin de que la conjunción sea eficaz, podría quedar encargada a una Mancomunidad Regional o Interprovincial de Cabildos u órgano local similar que pudiese estructurarse.

## CAPITULO XI

### EL REGIMEN ECONOMICO - ADMINISTRATIVO - FISCAL DE CANARIAS

El esquema tributario especial de las Islas, se dijo al principio, suele conocerse, incluso oficialmente, bajo la genérica denominación de "Régimen Económico-Fiscal de Canarias". También se apuntó que la utilización de este término respecto de las especialidades del Archipiélago no podía estimarse, en un sentido propio y técnico, rigurosamente preciso.

Teniendo presente que las actuales especialidades fiscales de Canarias están configuradas como excepciones parciales al ordenamiento fiscal general o común, por virtud de lo cual se exceptúa en las Islas, entre otras cosas, la aplicación de determinados impuestos y gravámenes del sistema tributario nacional, la utilización de la expresión Régimen Fiscal puede llevar a erróneas interpretaciones, porque lo que realmente existe, si se quiere, es un Régimen Especial Fiscal de **Imposición Indirecta**, fundamentalmente, con el alcance visto en capítulos precedentes y las derivaciones también analizadas en otros sectores de normas, como las comerciales, pero no un Régimen insular Territorial, aunque sean territoriales las excepciones insulares.

El diccionario de la lengua española une el término Régimen a los conceptos de orden, método y sistema, en un sentido que apunta a fenómenos integrales y de conjunto. En este sentido, podría hablarse de un Régimen Económico-Fiscal especial del Archipiélago si el cuadro tributario de las Islas afectase a todas las facetas de su fiscalidad, sea como esquema fiscal **autónomo y propio** —que es el caso de Navarra— o como **excepcionalidad conjunta** de la imposición directa e indirecta, pues dentro de los impuestos de ambos grupos, en general, y como marco sistemá-

tico, se encierra toda la tributación nacional —tal es el caso de Ceuta y Melilla y de las Provincias Africanas—.

La principal diferencia que separa nuestra especialidad o excepcionalidad fiscal respecto de Alava, Navarra, Ceuta y Melilla es, aparte razones de estabilidad y seguridad jurídicas, precisamente, que los regímenes especiales de esos territorios, instrumentados distintamente, alcanzan, por la vía de la autonomía o por la de la exceptuación global, al fenómeno íntegro de sus impuestos, respondiendo, en todo caso, como en el de las especialidades de Canarias, la excepción a consideraciones geoeconómicas, históricas, jurídicas y políticas justificativas de un trato singular y particularizado.

El régimen jurídico-económico especial de las Provincias Vasco-Navarras, basado en sus tradiciones y fueros, está básicamente regulado en la Ley de 8 de Noviembre de 1941, y supone la facultad de esa región, a través de sus Diputaciones, de establecer su propio y autónomo régimen fiscal, el sistema de impuestos que estime procedente y adecuado a su realidad socio-económica, aunque con la obligación de contribuir a las cargas generales de la nación aportando los medios que se determinan en los **Conciertos o Convenios Económicos**. Es pues un Régimen Especial Territorial en su verdadero sentido.

Ceuta y Melilla —aparte las Provincias Africanas—, que tienen un Régimen de naturaleza e instrumentación distinta, ofrecen un modelo del que nuestras especialidades están más próximas y que se basa también en la concepción de Puertos Francos. Con fundamento también en sus exigencias geoeconómicas e históricas y en sus obvias singularidades territoriales, la especialidad de ambas plazas, excepciones también al ordenamiento común, afectan al conjunto de la tributación nacional, estando exentas de la imposición indirecta y **bonificadas o reducidas** —hasta el 50%— de los gravámenes de la directa. Su especialidad se refiere, pues, al cuadro completo de tributos, a los dos grandes grupos o sectores de impuestos. Su normativa fundamental está ordenada en la **Ley de Bases de 22 de Diciembre de 1955**, sobre régimen económico y financiero de ambos territorios y constituye igualmente un Régimen Territorial Especial en sentido propio.

La ausencia de un auténtico régimen especial fiscal, de carácter territorial integral, no deja de presentar extrañeza respecto de las Islas, máxime cuando los anteriores exponentes nacionales se analizan en todos sus condicionantes y alcance. No puede olvidarse que históricamente hay razones y tradiciones tanto o más fuertes en Canarias que en muchas de esas otras áreas especiales. La problemática social y económica es, incluso,

de mayor entidad y tipismo y, a mayor abundamiento, el Archipiélago constituye la región española más singular, más excepcional y más distinta del país y, sin duda, la más nítida y claramente definida. Con lo que cuenta, sin embargo, Canarias es con un número determinado de excepciones impositivas dentro de su ámbito.

Al problema de Canarias en este orden de planteamientos sirven, indudablemente, muchos elementos de los modelos expuestos. Pero, por supuesto, aquellos ni bastan ni pueden ser exclusivamente los patrones de una posible ordenación insular total, porque el fenómeno geográfico de la distancia y la insularidad no sería suficientemente abordado con solo un tratamiento fiscal, puramente tributario, que marginara las exigencias económicas y administrativas que recaba esa peculiar situación de aislamiento y distanciamiento. De ahí que la aspiración insular llegue, con toda lógica y justicia, no solo a un Estatuto Fiscal sino a un **Régimen Económico-Administrativo-Fiscal** de carácter especial o, si se prefiere, excepcional, con todo cuanto, desde el prisma regional, ello debe aparejar. El problema de Canarias no es exclusivamente económico-fiscal y las crisis tributarias se hallan siempre íntimamente vinculadas a una problemática general de más hondura, que va desde lo social a lo más complejo de la fiscalidad y de los criterios administrativos de su economía.

La conveniencia y necesidad de efectuar una reorganización o reestructuración económico-administrativa-fiscal, con base en el respeto absoluto a las actuales especialidades jurídico-públicas del Archipiélago, no han estado ajenas, ciertamente, de la problemática canaria en ningún momento (51). Tampoco el tema pertenece a nuestros días, aunque haya sido en estas épocas cuando la imperiosa urgencia de tal ordenación, como medio de hacer estable y garantizar la "especialidad canaria", se presenta con más agudeza.

La proyección de una reestructuración que llegara a metas más avanzadas que las de las mismas franquicias, aunque con ellas por punto de partida, se encuentra ya incluso en el propio Real Decreto de 1852, instaurador de los Puertos Francos, en cuya Exposición de Motivos puede leerse: **"La declaración de la Franquicia de los Puertos de Canarias se halla enlazada con miras lejanas que progresivamente se irán desenvolviendo.**

---

(51) Muchas de las ideas y datos sobre este concreto tema se han tomado de la Ponencia XI del Consejo Económico Interprovincial de Canarias, de 1967, de la que el autor de este trabajo fue ponente y redactor. Dada su vigencia y actualidad, y considerando que subsumen lo esencial del problema, no he tenido inconveniente en traer algunas a estas páginas, seguro de su utilidad.



Esta inicial idea, suficientemente elocuente y expresiva, hace reaparecer poco después el tema del ordenamiento básico en la segunda Ley de Franquicias, de 1870. El Artículo 3.º de dicha ley determinó, en términos que aún veremos repetirse hasta hace escasos meses: “Se autoriza al Ministerio de Hacienda para que oyendo a una Junta o Comisión especial de la que deberán formar parte los Diputados de las Provincias de Canarias, y reuniendo y examinando todos los datos y antecedentes oportunos, adopten las modificaciones que convenga hacer en el citado Real Decreto para ampliar el beneficio de las franquicias, sin perjuicio de los intereses del Tesoro, para mejorar el sistema administrativo y económico de la misma Provincia en provecho de ella y de la Metropoli...”.

A excepción del perfeccionamiento que las normas de franquicias fueron experimentando, a partir de aquella ley, en determinados aspectos, más debido al progreso evolutivo normal de la técnica que al caso que se hizo al dictado de aquel precepto, la autorización a Hacienda en él recogida no tuvo una efectividad práctica palpable que apuntara a la ordenación fiscal y administrativa, de la entonces Provincia de Canarias, en el sentido integral apetecido. Las franquicias siguieron la evolución legal que cabe deducir de lo dicho en anteriores capítulos, llegándose al período crítico posterior a la Ley Tributaria de 1940 que, por la atmósfera conflictiva que abrió, marca una etapa de gran actualidad en el devenir de nuestras especialidades.

Consecuencia de la situación creada a partir de aquel año, debida, como ya se ha dicho, a las necesidades financieras surgidas en el país al término de la Guerra Civil, es el intento, en 1947, de una nueva Ordenación respecto del régimen insular. Efectivamente, en 1947, la Orden de la Presidencia del Gobierno de 15 de Octubre, haciéndose eco de los problemas suscitados en los años precedentes y la insistente manifestación insular de dar garantía a sus excepcionalidades jurídico-económicas, dispuso la constitución de una Comisión Interministerial a la que se encomendaba la elaboración de una Ley de Bases destinada a satisfacer soluciones jurídicas estables en la ordenación económica, fiscal y administrativa del Archipiélago. El Proyecto de Ley quedó redactado conforme a lo preceptuado, pero no llegó a ser publicado. Aún se conserva ese documento que, por causas no explicadas públicamente, quedó enterrado en el olvido por más de diez años.

El tiempo transcurrió y al programarse para 1959 la nueva ordenación económica de la Nación se pensó en Canarias, con evidente lógica, que las nuevas directrices de la política económica nacional, que iba a una economía liberalizada, habrían de

hacer reconsiderar al Gobierno la situación y el problema específico de Canarias. Tampoco se logró nada efectivo entonces, y la **Ley de Bases, que incluso había sido adaptada y actualizada por expertos de nuestras Provincias, —concretamente en 1958—** se mantuvo en simple Proyecto. Hay, poco después, y fruto de la preocupación del Gobierno en este problema, un nuevo intento. Es el representado por los estudios que para un Proyecto de descentralización administrativa se realizaron por mandato de la Orden del Ministerio de la Gobernación de 31 de Mayo de 1961. La efectividad práctica de este ensayo ha seguido la misma triste suerte que el de la Ley de Bases elaborada en 1948.

Mejor destino no tuvieron los estudios y proyectos que las **Comisiones encargadas de elaborar el Plan de Desarrollo de Canarias** efectuaran antes de la publicación del mismo. Ya es sabido que aquel ingente trabajo no pasó al Plan íntegramente, y cuando, previa la definitiva redacción por la Comisaría General, salieron los programas relativos a Canarias —en un anexo— el desánimo fué general porque tan importante tema prácticamente quedaba, sin que tal hecho sea comprensible, marginado. Se había estimado, al estudiarse nuestro Plan (Especial, Regional) que actualizando plenamente los principios ordenadores de la singularidad se debía proceder a abordar, de forma decisiva y con la altura que era menester, el Régimen Especial, dando con ello cumplido término a una situación que ya recogió, como vimos, la Ley de 1870 y que aún no estaba resuelta. Y se estimó, también, que, dado el momento económico, hora era de dejar aparte las medidas no institucionales, transitorias y parcelarias, que habían demostrado una eficacia práctica nula y ofrecido un no corto número de trabas a nuestro desenvolvimiento. El Plan, como tanto se ha dicho, se limitó a reconocer la importancia del tema de franquicias y del fiscal y a recoger unas consideraciones administrativas que han tenido escasa realidad práctica. A sus términos me remito.

Tampoco tuvo éxito la gestión de las Provincias con ocasión de la preparación de la actual Ley Tributaria. Entonces se dirigieron ambas al Excmo. Sr. Ministro de Hacienda en súplica de que la misma recogiese la enmienda siguiente: “en las Islas Canarias no se aplicará la Reforma Tributaria hasta tanto que por el Gobierno se proponga a las Cortes y éstas aprueben la Ley de Bases de su Ordenación Económica, Administrativa y Fiscal que regulará con normas jurídicas permanentes y adecuadas sus especiales características y su desenvolvimiento en estos órdenes”. El tema de una Ordenación especial había adquirido entonces un resonante ambiente.

La preparación y discusión en Cortes de la que habría de ser Ley de modificaciones parciales en algunos conceptos impo-

sitivos, de 30 de Junio de 1969,, que contenía sustanciales aumentos en diversos impuestos, el Lujo entre ellos, y cambios no menos sustanciales en otros, caso de la Renta, trajo de nuevo a espectación el tema del Régimen Especial, esta vez por la vía de preocupación que aparejaba el temor a que permaneciera aplicándose en Canarias con mucha mayor incidencia económico-fiscal un gravamen que, como el del Lujo, estaba ya en crisis en los términos antes apuntados.

El resultado de esta situación fué la inclusión en aquella Ley de la Disposición Transitoria Segunda, por la que se estableció la obligación del Gobierno, una vez más, en el plazo de dos años, de remitir a las Cortes un Proyecto de Ley sobre Régimen Económico-Fiscal de las Islas (52).

Ya por entonces realizaba estudios preliminares una Comisión Interministerial oficiosa, constituida en el seno del Ministerio de Hacienda e integrada por representantes de los Departamentos ministeriales afectados y dos Procuradores en Cortes canarios. La escasa, aunque digna, presencia insular inquietó seriamente los ambientes locales, si bien quedó entendido que aquella Comisión no tenía otra finalidad que la de realizar estudios preparatorios cuyo contenido sería elevado a otra Comisión oficial a constituir, integrando en ella a las entidades económicas representativas de las Islas y técnicos y personas de experiencia en estas materias del Archipiélago. Al momento de redactar estas líneas se ha comunicado oficialmente que el Consejo de Ministros, en virtud de lo establecido en la Disposición Transitoria Segunda citada, ha adoptado el acuerdo reciente de formalizar la constitución de una Comisión que, con las representaciones insulares oportunas y suficientes, lleve a cabo las tareas a que obliga la mentada Disposición al Gobierno.

Desde el punto de vista estrictamente tributario está claro que el Régimen a configurar debe partir de las especialidades económico-fiscales y comerciales analizadas, dando a la normativa respecto de las Islas el grado de ordenación, armonía, seguridad e integridad que su precisión y estabilidad exigen. Podría servir a tales efectos llevar a la Ley de Bases de aquel Régimen bien la autonomía fiscal de Navarra y su esquema de Conciertos —aunque puedan no ser los Convenios el sistema necesariamente adecuado a las Islas— o bien el sentido total de excepcionalidad territorial directa e indirecta de Ceuta y Melilla, reduciendo en las Islas la primera a los límites precisos para

(52) La Disposición dice textualmente: "El Gobierno, en el plazo de dos años, remitirá a las Cortes un proyecto de Ley sobre Régimen Económico-Fiscal del Archipiélago canario".

que los Cabildos puedan participar, conforme se dijo antes, en esa imposición estatal y compensarse en ella de cualquier reducción de sus actuales ingresos, conforme a las soluciones apuntadas antes, y manteniendo exenta la segunda conforme a los principios de franquicias, adaptados y actualizados convenientemente dentro de una precisión nítida que evite las inseguridades que respecto a la no aplicación de los tributos que exime vienen sucediéndose.

Aclaro que la condicionalidad con la que se apuntan ambas soluciones obedece a que tanto en uno como en otro sistema puede que no esté el óptimo que Canarias necesita, pues debe quedar a la determinación de quienes se responsabilicen con la elaboración del Régimen la elección de cualquier otro sistema que resuelva íntegramente y con las garantías exigibles el problema tributario insular.

Por supuesto que la estructuración de la materia fiscal en Canarias arrastrará a no pocas adecuaciones administrativo-tributarias consecuentes. La reforma administrativa, sin embargo, no cabe que se detenga en ello, como de sobra está demostrado.

El aspecto puramente administrativo ha venido estrictamente unido, a lo largo de las manifestaciones legales sobre el Régimen, al tributario, pues en uno y en otro han de unirse las líneas maestras de la configuración del Estatuto. El planteamiento de una reestructuración administrativa se ha producido, además, con la misma insistencia constatada para la ordenación fiscal, siendo sus tres pilares básicos la **Descentralización** o **desconcentración**, el **fortalecimiento de la autonomía de los Cabildos** y la constitución de entes u órganos locales a **nivel regional**.

El tema administrativo, que ya ofrece especialidades públicas notables (53) en el Archipiélago, es tan complejo en su fenomenología jurídica y económica como el fiscal y aunque no es objeto concreto de esta obra estimo conveniente dar algunas breves nociones elementales sobre su evolución.

La Constitución de 1812, en el propósito de llevar hasta el último confin del territorio nacional los efectos de la actividad administrativa, adoptó la forma tradicional de dividir España en **REINOS**. Las Islas Baleares y las Canarias, en tal documento histórico, fueron recibidas constitucionalmente —con lógica saturada de realismo— **como tales Islas**. A las Vascongadas —nota curiosa— se les denominó “Provincias”.

Es el Real Decreto-Ley de 30 de Noviembre de 1833 el que, por primera vez, en aras a consolidar un sistema de unidad en

(53) *Tales son, v. gr., el régimen de Cabildos y Mancomunidades, el de Aguas y el de algunas representaciones o delegaciones ministeriales, por citar algunos exponentes significativos.*

la división territorial de España —de inspiración francesa— crea con el grupo insular **la Provincia de Canarias**. Lo mismo hizo con el grupo Balear. No cabe omitir en este momento que el Real Decreto-Ley de 30 de Noviembre de 1833 hubo de servir de inspiración a la Ley de Cabildos Insulares de 11 de Julio de 1912.

Tras un primer ensayo de Moret, en 1884, de presentar a las Cortes un proyecto de Ley sobre la división de España en **Regiones**, a los fines de la actividad administrativa, que no tuvo feliz acogida, en 1891 Silvela, Ministro de la Gobernación entonces, preparó otro proyecto de Ley en el que se admitía la necesaria asistencia al Gobierno de **Corporaciones y Consejos Regionales** para el mejor desarrollo de la actividad administrativa. Este proyecto —no pasó de serlo— resumía, respecto de Canarias, la necesidad de insistir en la inapropiada aplicación a éstas Islas del concepto artificial y administrativo de “provincia”, pues su situación y circunstancias geoeconómicas multiplican las dificultades de orden práctico para que la actividad administrativa estatal llegue a sus más extremos territorios con la eficacia obligada, lo que invita a meditar y a hallar un sistema en el que, un Consejo o Corporación de tipo regional, integrado por las representaciones de cada Isla, que lo fueren a su vez de los Municipios u otros Entes integradores de las mismas, compongan el organismo intermedio entre la Administración Central y sus circunscripciones respectivas. La pauta, inspiración o antecedente de nuestra Ley de 12 de Julio de 1912, creadora de los Cabildos Insulares, quedó apuntada en aquel proyecto, pero nada más.

Una “provincia”, siete Cabildos y ochenta y siete Municipios, es toda la reforma del “sistema” impreso en la Ley de 1912. Facultaba la Ley —“podrán”, decía— a mancomunarse a los Organismos por ella creados, sin distinción de Isla occidentales ni orientales, para llenar y cumplir los fines que les fueren comunes Y, en este aspecto, hemos de reconocer en tal Ley su buena predisposición a admitir la realidad geopolítica, administrativa y económica del ente físico “isla” y su circunstancia en Canarias.

Vigente el Estatuto Provincial de 1925, por Real Decreto —Ley de 11 de septiembre de 1927, se desdobra el Archipiélago en **dos provincias**. Y ello motiva la reforma de aquél estatuto y de todos su Tit. VI, Arts. 187 a 192 inclusive, “del Régimen de las Islas Canarias”, reforma llevada a cabo por otro real Decreto-Ley de 8 de Mayo de 1928. En esta reforma pierde prácticamente el Cabildo su autonomía de poder mancomunarse libremente con otro u otros para el desarrollo de fines comunes, que-

da encuadrado en una artificiosa **Mancomunidad Provincial Interinsular** y su personalidad tuitivamente dirigida por el Cabildo de las Capitalidades respectivas de cada Provincia.

Las ya citadas dos Ordenes Ministeriales de 13 de Octubre de 1947, de la Presidencia del Gobierno, y de 31 de Mayo de 1961, del Ministerio de la Gobernación, son los precedentes inmediatos a las cuatro impresiones que a grandes trazos se imprimieron sobre **Organización Administrativa** de las Islas Canarias en el Capítulo XVI del Anexo al Plan I de Desarrollo económico y social. De la suerte de la anterior tentativa —1947— ya se habló y así mismo se indicó la escasa eficacia práctica de la segunda. Al Plan puede acudir, en el Capítulo señalado, para tener noticias de lo que constituye el antecedente más inmediato de la reestructuración administrativa.

El Capítulo XVI del Anexo "Canarias" del Plan de Desarrollo Económico y Social dedica especial atención a la Organización Administrativa, lo que justifica con estas palabras: "...No puede extrañar que en el Plan para el Desarrollo Económico de las Islas Canarias se incluya una serie de medidas conducentes a efectuar una reorganización de la Administración pública —estatal y local— en este Archipiélago. Máxime si se tiene en cuenta la decisiva importancia que para el logro de los objetivos del Plan adquiere la existencia de una Administración en consecuencia con los mismos".

Para llegar a sus conclusiones se tuvo en consideración, como se dice en sus antecedentes, una serie de trabajos y disposiciones que apuntaban técnicamente a conseguir la **economía, celeridad y eficacia** de la actuación Administrativa en el Archipiélago Canario, propugnando, para la consecución de la primera finalidad aludida, la agrupación, agregación o fusión de Municipios, o el traspaso de sus competencias a los Cabildos Insulares; para el logro de la segunda, la **desconcentración** administrativa en favor de los órganos periféricos de la Administración de las Islas Canarias; y para la última, la provincialización de órganos de la Administración estatal que normalmente se estructuran en ellas sobre base superprovincial, y la representación provincial única en cada Ministerio, frente a ciertas proliferadas representaciones de Centros Directivos de algunos Departamentos, sin interrelación jerarquizada.

El momento actual para la organización administrativa apetecida cuenta con factores de todo punto positivos.

Aparte del estudio a abordar en el marco fiscal como consecuencia del imperativo de la Disposición Transitoria Segunda de la referida Ley de 30 de Junio de 1969, antes transcrita, el **regionalismo** y la **descentralización** están influyendo en la pla-

nificación del Desarrollo de forma acusada, considerándoseles vías necesarias para la mejora de las estructuras patrias. Por otra parte, la Ley de 23 de Julio de 1966, también citada antes, abre el camino para que en la preparación de la nueva Ley de Régimen Local encuentre Canarias el vehículo a sus justas aspiraciones de reestructuración. Y como telón de fondo de la actuación que a estos particulares se realice, la Ley Orgánica del Estado ha dejado las puertas abiertas al ensayo regionalista de conjunto, al establecer en el Artículo 45 que podrán también establecerse en España divisiones territoriales distintas a la Provincia. El Estatuto Especial apetecido tiene cauces y complementos, pues, lo hacen plenamente operante.

Lo hasta aquí dicho entiendo que permite conformar los elementos que deben integrar el Régimen Económico-Administrativo-Fiscal de Canarias, el Estatuto o la Ley de Bases que viene constituyendo la aspiración máxima de los insulares, como vía de institucionalizar íntegra y establemente sus especialidades socio-económicas, fiscales y administrativas como conjunto. Aceptar la real necesidad de que tal aspiración se materialice cuanto antes exige no cerrar los ojos ante un tema que no puede, en puridad, escandalizar a nadie. Los problemas existen aunque muchos se abstienen en creer que se suprimen, sencillamente, con no verlos o no querer mirarlos y atenderlos.

## CAPITULO XII

### MARCO FISCAL DE LA INDUSTRIALIZACION INSULAR

En la breve referencia económica que se contiene en la Segunda Parte de este trabajo se apuntaron los términos en que ha discurrido, en los últimos años, la polémica que algunos industriales sostienen sobre la incidencia negativa que el régimen de franquicias ha tenido en la industrialización de las Islas. No hace ahora al caso que se insista sobre este tema, aunque quizás convenga recordar que la función primordial de los Puertos Francos respecto de un sector que, como el industrial, no cuenta con condiciones naturales de desarrollo suficientes, incluido el elemento básico de la materia prima, opera permitiendo **importar, transformar y producir** en condiciones fiscales no gravosas y con flexibilidad comercial acusada aquellos bienes y servicios necesarios al sector secundario y a la economía insular y **consumir o exportar** los productos elaborados en similar cuadro de ventajas tributarias y comerciales. Considerados los escasos factores de industrialización con que cuentan las Islas, algunos por naturaleza inmodificables, no parece difícil comprender que la franquicia ha actuado facilitando los contados estadios técnicamente potenciables en el proceso de industrialización y permitiendo que con una selección adecuada a la realidad del Archipiélago se pueda montar una industria que, pese al difícil camino que tiene por recorrer, no puede ni debe descartarse de nuestra estructura económica.

En realidad, el esquema que a estos propósitos encierran las franquicias son un exponente avanzado de lo que luego se aplicaría con carácter general en el fomento de la industria nacional, a partir concretamente de 1939, para cuya expansión se ha tenido que recurrir a beneficios fiscales en diversas fases del proceso de industrialización como, entre otros, se comprueba



en el caso de los modernos Polos de Desarrollo Industrial. En tal sentido, no es aventurado afirmar que Canarias, con sus tradicionales franquicias, presentaba mucho antes unos condicionantes fiscales de verdadero fomento —y tendremos ocasión de constatarlo ahora— que si no fueron aprovechados adecuadamente y en su integridad fué debido fundamentalmente a las determinaciones poco favorables al desarrollo industrial y al escaso juego que, consecuentemente, permitieron los factores de la industrialización. Pocos dudan hoy que si el Gobierno y la misma Canarias hubiesen sentido antes la inquietud industrial que hoy parecen tener, el sector secundario de las Islas hubiera podido mostrar más realizaciones de las que en la actualidad, desgraciadamente, presenta.

El año en que, al menos en un plano teórico, hay que dar abierta una nueva fase en la industrialización de las Islas es 1969, fecha en que se publica el Decreto de 27 de Marzo sobre declaración de preferencia industrial de Canarias, disposición hondamente significativa, aunque de alcance relativo, por cuanto confirma la importancia que en el fomento de la industria tiene el tratamiento fiscal y completa las exenciones tributarias de las franquicias con otra serie de medidas fiscales y no-fiscales que han de coadyuvar, según se estima, a levantar el freno al desarrollo socio-económico del Archipiélago.

El marco institucional de fomento de la industria nacional, terminada la Guerra Civil, sabemos que se desarrolló al amparo de las disposiciones de la Ley de 24 de Octubre de 1939, sobre industrias de interés nacional, de las de la Ley de Ordenación y Defensa de la Industria y de los objetivos asignados al Instituto Nacional de Industria, primordialmente, sin olvidar el fomento a la inversión extranjera y sus normas reguladoras desde 1959.

El régimen de promoción de la industria nacional se concentró posteriormente en la Ley de 2 de Diciembre de 1963, que dispuso, como bases estimulantes de la expansión de nuestras industrias, la concesión, dentro de determinadas condiciones, a las empresas industriales de una serie de beneficios, esencialmente de orden tributario, basados en la calificación de interés preferente que cabía otorgar a determinados sectores o partes de sectores y en la declaración de zonas geográficas como de preferente localización industrial. A las disposiciones de esta Ley siguieron las de la Ley de 11 de Junio de 1964 y las de los Decretos de 27 de Julio y de 11 de Septiembre de 1964, entre otras complementarias y concordantes. La posibilidad de beneficiar fiscalmente a un sector industrial o a una zona geográfica determinada, por su interés o preferencia industrial, tiene hoy en este conjunto de disposiciones su normativa básica.

El tratamiento fiscal que para estos supuestos se ha prevenido en aquellas normas hace referencia a buen número de gravámenes e impuestos (**Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, Tráfico de Empresas en ventas, Derechos Arancelarios, Impuesto de Compensación de Gravámenes Interiores, Cuota de Licencia Fiscal, y, entre otros, determinados Arbitrios Locales**), que se pueden reducir hasta un 95%, tratamiento éste al que se suman otros beneficios no estrictamente tributarios (**libertad de Amortización, beneficios de Expropiación Forzosa y Servidumbre, Crédito oficial**) que inciden también en la misma finalidad de fomento. La enunciación precedente de los beneficios fiscales conviene tenerla presente, porque la misma permite, a primera vista, comprobar que en la mayoría de ellos ya Canarias gozaba de un trato especial, el propio de sus franquicias.

El Decreto antes citado de 27 de Marzo de 1969, sobre declaración de "Zonas de Preferente Localización Industrial en las Islas Canarias", que completa el marco actual fiscal de la industrialización con la franquicia, tiene su base en la referida Ley de 2 de Diciembre de 1963 y disposiciones complementarias, y constituye, junto a las **Ordenes Ministeriales de 18 de Abril y de 23 de Mayo**, ambas de este año, la primera de Agricultura y la segunda de Industria, el esquema normativo de impulso y fomento de la industrialización del Archipiélago en estos momentos. Parece oportuno, pues, desmenuzar lo más importante de aquella disposición.

El referido Decreto, conforme a sus propósitos de lanzar el desarrollo económico y social de las islas y de superar las barreras que reconoce aún obstaculizan la expansión económica del Archipiélago y el mejoramiento del nivel de vida de la población insular, declara de preferencia en Canarias, a los efectos de los beneficios que ello apareja, determinadas zonas y sectores industriales de las Islas, señalando las condiciones exigibles a las empresas que pueden ser beneficiarias de la declaración conforme a un criterio conjunto de emplazamiento y ramas industriales.

Es particularmente expresiva aquella disposición en su exposición de los objetivos que se persiguen con tal declaración, que va dirigida, conforme se establece en el Artículo 3.º, a:

1.º—Estimular la instalación de industrias de técnica avanzada y capacidad competitiva, **sobre todo** —el subrayado es mío, por cuanto significa— **con vistas a los mercados exteriores**, así como la ampliación y modernización de las actuales existentes.

2.º—Promover las mejoras técnicas y económicas necesarias para una mejor ordenación del sector agrario del Archipiélago.

3.º—Crear nuevos puestos de trabajo y elevar la renta “per capita” de los habitantes de la región, evitando la emigración y el paro estacional y promoviendo social y profesionalmente a la población rural canaria.

4.º—Ampliar el mercado consumidor de productos agrícolas canarios tanto en el ámbito nacional como en el extranjero. Y, por último,

5.º—Coadyuvar a las acciones tendentes a la reestructuración de los sectores industriales y agrarios, a la creación de uniones y asociaciones de Empresas, Cooperativas, grupos sindicales y otras fórmulas asociativas, con el fin de alcanzar unidades empresariales de técnica moderna y económicamente rentables.

No cabe mucha duda, a la vista de estos ambiciosos objetivos y de los beneficios que apareja la declaración, que la acción industrial se programa para operar sobre tres presupuestos para los que, entre otros, la tradicional franquicia presentaba ya la plataforma adecuada: a) Impulsar las industrias especialmente de cara al mercado exterior, donde, como se apuntó al principio, tiene su necesario campo de expansión la economía isleña; b) Ordenar y atender a la dimensión mayor y más rentable de las unidades empresariales industriales; y c) Llevar al máximo posible la aligeración de cargas tributarias.

Los Sectores y Zonas a que se refiere el Decreto se estructuran de la siguiente forma:

A) **Manipulación y Envasado de productos hortofrutícolas** (Plátanos, Patatas, Tomates, Pepinos, Flores y Plantas de adorno, Frutas y otros vegetales). En las zonas insulares de producción de las correspondientes materias primas.

B) **Conservas y Deshidratación de productos agrarios.** En las zonas de producción de las materias primas correspondientes.

C) **Frigoríficos de Producción e instalaciones frigoríficas** anexas a plantas industriales. Con el mismo criterio de zona de las anteriores.

D) **Fermentación de Tabaco.** En zonas determinadas específicamente (Islas de Tenerife, La Palma y Lanzarote).

E) **Industrias Forestales.** En las Islas de Tenerife y La Palma.

F) **Despiece de Carnes.** En los términos municipales de las Capitales de ambas provincias.

G) **Industrias Derivadas de la Pesca.** En las zonas industriales anejas a los Puertos de Santa Cruz de Tenerife, Las Palmas de Gran Canaria y Arrecife de Lanzarote.

Las Empresas encuadrables dentro de los reseñados sectores han de reunir una serie de **condiciones técnicas y de dimensiones mínimas**, especificadas en la disposición concretamente o por remisión a las normas generales sobre cada tipo, así como cumplir con determinados requisitos **económicos y sociales**, todo ello para poder beneficiarse de las ventajas inherentes a la declaración de **interés**. Estas ventajas o beneficios podrán ser otorgados por las industrias de **nueva instalación** o por aquellas existentes que se **amplíen o mejoren**. Los beneficios no alcanzan a las industrias existentes fuera de estos casos. Por Orden del Ministerio de Agricultura de 18 de Abril de 1969 se convocó el concurso para la instalación de industrias de fermentación de tabaco y despiece de carnes y por Orden del Ministerio de Industria de 23 de Mayo de 1969 el correspondiente a industrias derivadas de la pesca y plantas frigoríficas.

Más arriba se relacionaron los beneficios fiscales que, conforme a la legislación vigente, se pueden otorgar a las Empresas que se acojan a la preferencia que hemos analizado. El Decreto de 27 de Abril, respecto de Canarias, teniendo en cuenta que muchos de los tributos que con carácter general se consideran reducibles conforme a la Ley de 2 de Diciembre de 1963 no tienen, de por sí, aplicación en las Islas (tal ocurre con el Tráfico de Empresas en Ventas, los Derechos Arancelarios, el Impuesto de Compensación de Gravámenes Interiores y determinados derechos de Corporaciones), en términos, además, de exención, no solo de reducción, solo hubo de limitarse a determinar aquellos beneficios que, completando los que son inherentes a la franquicia, sí tienen vigencia en el Archipiélago. En tal sentido, concede a las Empresas que contempla la disposición la reducción de hasta el 95% de la base del Impuesto General sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y de las Cuotas de Licencia Fiscal; de hasta el 50% de los tipos de gravamen del impuesto de Rentas de Capital sobre los rendimientos de empréstitos y del 95% de los Arbitrios o tasas de las Corporaciones Locales sobre establecimiento o ampliación de industrias. A estos beneficios fiscales se añade la libertad de **amortización por determinado tiempo** y el de **expropiación forzosa e imposición de servidumbre**, previendo la posibilidad de otorgar **subvenciones y primas** hasta el 20% de la inversión real en inmovilizados fijos y el acceso al **crédito oficial**.

Teniendo presente las determinaciones que se contienen en la Declaración de preferencia industrial, y las que apareja, tributariamente, el contenido de los Puertos Francos, no resulta difícil llegar a componer el **cuadro fiscal** que en la actualidad ha quedado configurado para las industrias que se instalen,

amplíen y mejoren en las Islas Canarias en las zonas y sectores señalados. Las ya instaladas y las que lo hagan fuera de dichas zonas y sectores solo gozan de las ventajas clásicas de las franquicias, por lo que estimo conveniente especificar en cada caso la base legal del beneficio. Respecto de las ventajas no puramente fiscales, antes indicadas —amortizaciones, expropiación forzosa e imposición de servidumbres, subvenciones, primas y crédito oficial— no parece necesario añadir más comentarios a los ya hechos.

El marco, según lo expuesto, tributario de la industrialización en el Archipiélago, cabe subsumirlo a lo siguiente:

a) **Libertad total de Derechos Arancelarios** en la importación de materias primas, bienes y equipo necesario a la industria y en la exportación de sus productos. (Leyes de Franquicias).

b) **Libertad total del Impuesto General sobre el Tráfico de Empresas** en las operaciones de venta, importación, exportación y demás del tráfico comercial respecto tanto de los productos y bienes requeridos por la industria como de los producidos por ella. (Leyes de Franquicias).

c) **Libertad total del Impuesto de Compensación de Gravámenes Interiores**, que se devengaría con los derechos de importación. (Leyes de Franquicias).

d) **Libertad total de los Derechos compensadores, reguladores o protectores**, que en el área común se exaccionan con los aduaneros (Leyes de Franquicias).

e) **Reducción de hasta el 95% en la base del Impuesto General sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados** por un período de cinco años, prorrogables. (Decreto de 27 de Marzo de 1969).

f) **Reducción de hasta el 95% de las Cuotas de la Licencia Fiscal** durante el período de instalación. (Decreto de 27 de Marzo de 1969).

g) **Reducción de hasta el 50% de los tipos de gravamen del Impuesto de Rentas de Capital** sobre rendimientos de empréstitos de empresas españolas o de préstamos concertados con organismos internacionales o Bancos e instituciones financieras extranjeras para inversiones reales nuevas. (Decreto de 27 de Marzo de 1969).

h) **Reducción hasta el 95% de cualquier Arbitrio o Tasa de las Corporaciones Locales** sobre el establecimiento o ampliación de plantas industriales, por cinco años. (Decreto de 27 de Marzo de 1969).

i) **Desgravación fiscal a la exportación hacia el extranjero, según los casos, y Exenciones y Bonificaciones Arancelarias y Fiscales en los envíos hacia la Península y Baleares, en los términos analizados en la Tercera Parte de esta Obra. (Leyes de Franquicias y complementarias del tráfico con el área de régimen común y extranjero).**

De este esquema tributario hay que hacer la excepción que puede producirse a la exención fiscal en la importación con la aplicación de los Arbitrios de Puertos Francos, de cuantía modesta y según la mercancía de que se trate, y, en todo caso y sin más salvedades que las determinadas en las Ordenanzas de Cabildos, con la de los Arbitrios de estas Corporaciones Locales, en la importación y exportación, cuya aplicación opera en la forma y términos analizados en el Capítulo que antecede. La incidencia que estos impuestos de Cabildos aparejan en el panorama de la industrialización es menester reconsiderarla en estos momentos por razones obvias, dado el carácter que los Arbitrios tienen y los efectos que son previsibles desde el punto de vista industrial. Sobra indicar que una reconsideración de la Hacienda Local debe necesariamente de llevarse a efecto sobre presupuestos y bases en que se consideren y armonicen conjuntamente los aspectos económicos, administrativos y tributarios de nuestras Corporaciones y del Régimen Local de las Islas, regionalizando el Archipiélago, por supuesto, en la medida adecuada y prudente.

**QUINTA PARTE**  
**Las Islas Canarias ante la**  
**Comunidad Económica Europea**

## CAPITULO XIII

### GENERALIDADES Y ANTECEDENTES

No es nueva, por supuesto, la preocupación de los medios económicos y sociales del Archipiélago, y añadiría de modo especial la de los políticos, ante los planteamientos de todo orden que han venido sucediéndose, y habrán de sucederse aún, a lo largo del difícil proceso negociador de España con el Mercado Común. Canarias no ha podido constituir, en esta general inquietud sentida por el país entero, una excepción, pues su situación ante todo fenómeno integrador por encima del actual Acuerdo Preferencial ofrece doble problemática a la de cualquier región hispana: la económica y la jurídica.

Desde 1962, año en que España presenta su propuesta de vinculación al Mercado Común, hasta el presente de 1970, en que un Acuerdo se ha concluido (54), el tema ha sido seguido desde las Islas con inusitada expectación, tanto a nivel oficial como privado, sin que el punto alcanzado en la negociación haya servido aún para alejar de los sectores insulares responsables el enorme sentido problemático que este primer paso encierra ante la perspectiva futura de una adhesión plena a la C.E.E.

La repercusión, al menos teóricamente, que para la economía insular ha de tener el Convenio Comercial logrado es, naturalmente, menor que para otras muchas áreas nacionales, pues no en vano lleva Canarias más de un siglo en régimen de desarme económico y fiscal. La inquietud surge ante la necesaria

---

(54) Cuando esto se escribe se ha informado públicamente el término, el 12 de marzo del actual 1970, de la negociación y de un Acuerdo Preferencial, que ha de ser ratificado y firmado probablemente antes de que este trabajo se publique.



previsión que hay que hacer, a nivel de Archipiélago, respecto de las perspectivas de integración en el porvenir. ¿Convendrá o no, económicamente, llevar a Canarias al seno europeo con pérdida de su actual "status" especial? ¿Jurídicamente, en el caso de que la amplitud de nuestro comercio con el mundo aconsejara mantener aquella especialidad, cabe abrigar bajo el Tratado de Roma las singularidades jurídico-públicas de las Islas?

Precisamente a esta segunda cuestión vamos a tratar de encontrarle ahora respuesta. La primera debe ser tarea de los economistas y de quienes tienen a su cargo la problemática socioeconómica de Canarias. Para llegar a aquélla resulta necesario, previamente, hacer algunas consideraciones generales sobre la C.E.E. y el camino hasta hoy seguido por España en su proceso de acercamiento a la Comunidad.

## TÍTULO 1

### EL MERCADO COMUN EUROPEO

La C.E.E., como de sobra es conocido, nació el 25 de Marzo de 1957, fecha en que Alemania Occidental, Francia, Italia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo firmaban en Roma el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea. El 1 de Enero de 1958 entró en vigor el Tratado, alcanzándose con él una de las más importantes metas de la unificación económica europea y, sin duda, la organización supranacional de mayor entidad política y económica desde el término de la segunda Guerra Mundial.

La C.E.E., conforme al Artículo 2 del Tratado, tiene por objeto promover, mediante la constitución de un mercado común y el gradual acercamiento de las políticas económicas de los Estados miembros, un desarrollo armónico de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, una continuada y equilibrada expansión, una mejora cada vez más rápida del nivel de vida y más estrechas relaciones entre los Estados que en ella participan. A tales fines se traza una acción comunitaria determinada, se constituyen unos órganos supranacionales y se define una política común.

Nadie duda hoy que el fin último de la Comunidad es de naturaleza eminentemente política, siendo realmente la integración económica —así lo es siempre— el vehículo adecuado al logro de la unidad política europea. A este particular, tienen razón quienes estiman que la Comunidad europea es una unidad

jurídica puesta al servicio de una unidad económica como instrumento previo para la unificación política.

Interesa apuntar brevemente ahora lo que de **unidad jurídica** encierra la C.E.E., lo cual no obsta para que, una vez sentado que el fin último del Mercado Común es la unidad política de Europa —aunque esta ambición esté discreta y veladamente confesada en el mismo Tratado—, apuntemos algo también sobre lo que representa como **unidad económica**, siquiera sea ésto hecho en elementales rasgos.

La C.E.E., en el aspecto económico, cae dentro del concepto y contenido de las llamadas **uniones aduaneras** y **uniones económicas**, exponentes más importantes de la integración de dos o más economías nacionales. Toda unión aduanera habitualmente aparea la supresión, automática o progresiva, de las barreras arancelarias, fiscales y comerciales entre los países miembros que la constituyen. Estas características implican el desarme arancelario y comercial entre los integrados, si bien la unión aduanera tiene como instrumento importante la existencia de un arancel o barrera común frente a los terceros países o territorios no incorporados —la llamada Tarifa Exterior Común, o T.E.C., en la C.E.E., responde a esta nota— circunstancia que precisamente la distingue de las **uniones o zonas de libre comercio** —caso de la EFTA— en las que frente al exterior permanece cada país miembro con sus distintos aranceles y protecciones, aún cuando internamente se concedan tratos especiales.

La mera unión aduanera es difícil de mantener, por la complejidad que arrastra la supresión cuantitativa y cualitativa de trabas al tráfico, sin más condicionantes, de ahí que haya abocado siempre al modelo de **unión económica**, más amplio y de la que la unión aduanera es un elemento más de integración. Tal ha sido la experiencia, entre otras, de la Comunidad Económica Europea. Estas uniones económicas son las que permiten la creación de “**mercados comunes**”, término tan difundido hoy en todas partes del mundo (55).

El carácter embrionario de la C.E.E. como unión aduanera se configura en el Artículo 9, 1.º del Tratado, según el cual “**El Mercado Común se basa en una unión aduanera que se extiende al conjunto de los intercambios de mercancías y obliga a los Estados miembros a suprimir entre ellos sus aranceles aduaneros, tanto de importación como de exportación, o cualquier impuesto de efecto equivalente, así como a adoptar un arancel aduanero común para sus relaciones con los demás países**”.

---

(55) *Mercado Común Americano; Mercado Común Centroamericano; Mercado Común Africano, entre otros.*

Que la unión va a mucho más lejana meta lo refleja, entre otros, el Artículo 3.º del Tratado, en el que se especifica lo que la acción de la Comunidad implica como unión económica. Conforme a aquél, los fines que la Comunidad persigue tenían que ser progresivamente alcanzados mediante la supresión de aranceles y restricciones cuantitativas, o medidas similares, entre los integrados; la adopción de un arancel o tarifa exterior común y de una política comercial común frente a terceros países; la eliminación de obstáculos a la libre circulación de personas, servicios y capitales; la adopción de una política común en la agricultura y los transportes; la creación de un sistema que garantice la sana concurrencia; la aplicación de procedimientos que permitan la coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros y el remedio de sus desequilibrios en las balanzas de pago; el acercamiento de las legislaciones nacionales; la creación de órganos e instituciones comunes y de utilidad común y, entre otros, la asociación de los países y territorios de ultramar con el fin de proseguir juntamente el esfuerzo del desarrollo económico y social.

Dentro de estos términos se encuentra la concepción básica que económicamente se ha dado a la C.E.E. La unión económica constituye la fase inmediata y previa a la unificación política, como he dicho, y, a la vez, el entramado concebido sobre una **unidad jurídica** que se ha puesto a su servicio. Digamos algo de este aspecto jurídico.

La C.E.E., con todo lo que en materia económica y política representa de revolucionaria, puede afirmarse que está configurada, desde el ángulo jurídico, sobre muchos conceptos y técnicas tradicionales del Derecho Público. En este sentido entiende RIPERT (56) que en la C.E.E. "se ha hecho derecho antiguo sobre objetivos nuevos", lo que no deja de ser cierto si se observa que, efectivamente, el Tratado de Roma acusa una sensible inspiración en las reglas más clásicas del **Derecho Público Interno**. De otra parte, los aspectos formales del Tratado encajan en la configuración también tradicional de los **tratados internacionales multilaterales**, como puede fácilmente colegirse de su proceso de elaboración, preparación, firma y ratificación. El Tratado de Roma, por el que se constituye la C.E.E., es formalmente de carácter multilateral, pero concebido con una importante serie de normas comunes, reglas de derecho y disposiciones institucionales que le apartan en punto a su operatividad y eficacia de la peligrosa parálisis que ha amenazado siempre a los tratados internacionales de corte clásico.

---

(56) "*Les forces creatrices du droit*".

Efectivamente, el tratado internacional tiene, en general y en prácticamente todos sus tipos, tres frenos importantes: su supeditación a la soberanía del Estado que lo recibe; su fragilidad ejecutiva y su carencia jurisdiccional. Sin duda el mayor mérito y el más grande esfuerzo del Tratado de Roma radican precisamente en su intento de superar las técnicas del tratado multilateral tradicional, en sustraer su ejecutividad del ámbito arbitrario de los Estados miembros y en hacer descansar en los poderes constituidos la facultad de gestión y decisión. Por eso se ha preocupado fundamentalmente de la conformación de una Comunidad que sujete su estructura a los patrones del derecho público interno estatal.

La noción del Estado está tradicionalmente fundada en el derecho público, tanto interno como internacional, en la existencia de tres elementos unificados: el territorio, la población y las instituciones, en las que se organiza el poder, la administración y el Gobierno. La C.E.E. se ha construido sobre estos tres pilares básicos: tiene un territorio, que el Tratado va a unificar a diversos fines; una población, a la que el Tratado igualmente trata de unir; y unas instituciones constituidas comparables a las que rigen en los Estados —una legislación, órganos y poderes de gobierno y administración (57) y medios de ejecutar sus leyes y reglas—. En realidad el Tratado ha sido concebido como la Ley de la Comunidad —Ley en este caso constitucional y ordinaria al mismo tiempo—, para ser ejecutado como tal por los poderes públicos comunitarios, capaces de decidir y hacer cumplir sus decisiones. Casi diría que en la C.E.E. se encierra un Super-Estado, lo que explica que también se haya tenido que plantear el problema de transferencias de competencias, del cambio de determinadas competencias de los Estados a la Comunidad, en modo muy similar a lo que ha sido frecuentemente problema central del federalismo o las uniones políticas de otra naturaleza.

La C.E.E. aparece así, al nivel de unidad jurídica, como una nueva colectividad internacional que actúa en sus dominios como un Estado respecto de los demás. Es, en primer lugar, una Comunidad dotada de personalidad jurídica (58), concebida además en términos de gran amplitud (59). Y, en segundo, un

(57) Una Asamblea, un Consejo, una Comisión y un Tribunal de Justicia (Art. 4.º y siguientes del Tratado), entre otros.

(58) El Artículo 210 del Tratado dice: "La comunidad europea gozará de personalidad jurídica".

(59) Los del Artículo 211, que establece: "En cada uno de los Estados miembros, la Comunidad europea gozará de la más amplia capacidad jurídica reconocida a las personas jurídicas por las legislaciones nacionales...."

territorio y población unificados, sometidos a una legislación y a unas instituciones comunes.

Esta concepción de colectividad con personalidad propia tiene una secuela lógica respecto de las relaciones de la Comunidad con terceros países e, incluso, con otras entidades internacionales no estatales. El Artículo 228 del Tratado de Roma prevé la posibilidad de conclusión de acuerdos entre la Comunidad y uno o más Estados o una organización internacional, acuerdos que negociará la Comisión. Además, entran lógicamente en las relaciones exteriores comunitarias la colaboración y cooperación, que también se instrumentan en el Tratado, respecto de otros organismos internacionales diversos.

Llegados a este punto parece conveniente hacer mención a las posibles relaciones de la C.E.E. con otros Estados y las formas previstas o practicadas de contactos o acuerdos con los terceros ajenos a la Comunidad.

Está claro que la C.E.E. no ofrece una estructura rígida, cerrada o clausurada para los que hoy la integran. La Comunidad no ha sido pensada o destinada exclusivamente para los actuales firmantes, para los llamados generalmente "Seis" —**miembros de pleno derecho en la actualidad**— como lo demuestra, entre otros hechos, la peresencia en el mismo Tratado de los **Países y Territorios Asociados de Ultramar**, que representa haber llevado a la Comunidad a los territorios vinculados a los Seis por distintos lazos y tradiciones. Estos países, cuyo ingreso en el M.C.E. se vió consagrado en Roma gracias a la tenacidad, interés y esfuerzo de Francia, se recogen en el Tratado en tres grupos: a) el de Argelia y los **Departamentos franceses de Ultramar**, al que se refiere el Artículo 227, 2.º del Tratado; b) el relativo a los **diversos Estados** que habían alcanzado su emancipación o independencia pero que conservaban con las Metrópolis antiguos y tradicionales vínculos económicos, a los que se destina un Protocolo Especial anexo al Tratado (era el caso de Marruecos, Túnez, Viet-Nam, Camboya, Laos, Libia, Somalia, Antillas Holandesas, entre otros, que recibían ventajas comerciales determinadas y promesa de acuerdos de Asociación); y c) el referente a los **propiamente dichos Territorios de Ultramar**, a los que se refiere la Parte Cuarta del Tratado (Artículos 131 a 136), la Convención relativa a su asociación y el Anexo IV, que los enumera (Africa Occidental Francesa, Senegal, Sudán, Guinea, Mauritania, Niger, Chad, Gabón, Camerún, Togo, Congo, etc.). Dentro de las diversas condiciones y derechos con que todos estos países quedaban vinculados a la C.E.E. en el propio Tratado de Roma, su contextura cabría subsumirla bajo el término de **asociación comunitaria de tipo global, especial o privi-**

legiado, que no hay que confundir con la asociación denominada bilateral. Hoy, por la evolución de muchos de esos países, la situación respecto a la C.E.E. ha sufrido algunos cambios en relación a 1957, aunque caen ahora estas situaciones fuera de nuestro tema.

De conformidad con el Artículo 237 del Tratado, **todo Estado europeo podrá pedir ingresar** como miembro en la Comunidad europea, cursando su petición al Consejo, quien, tras haber pedido informe a la Comisión, se pronunciará por unanimidad. Las condiciones para la admisión y las adaptaciones que en el Tratado se deriven como consecuencia de dichas admisiones serán objeto de acuerdo entre los Estados Miembros y el Estado solicitante.

La posible adhesión de un Estado a la C.E.E. con base en este precepto está claro que daría al solicitante la calidad de miembro de pleno derecho. Toda forma de unión al Mercado Común que se instrumente con base en este Artículo 237 supondrá la integración del solicitante en la C.E.E. dentro de los mismos derechos y deberes que los actuales "seis". La petición del Reino Unido, la de Irlanda y Dinamarca caen dentro de este supuesto de ingreso.

De las distintas formas de adhesión a la C.E.E. es la llamada **Asociación Bilateral** la que más amplia e indeterminadamente se configura en el Tratado. A ella se refiere el Artículo 238, cuyo párrafo primero dice: "**La Comunidad puede concluir con un Tercer Estado, una unión de Estados o una Organización internacional, acuerdos que creen una asociación caracterizada por derechos y obligaciones recíprocos, por acciones en común y procedimientos especiales**". El tipo de asociación previsto en este precepto caracterizó las peticiones de Grecia, Turquía, Austria, Suecia, Portugal y, entre otros, España.

De los mismos términos de este Artículo se desprende la flexibilidad y amplitud con que puede concebirse la vinculación a la C.E.E., pues desde situaciones que incluso pueden aparejar un cambio o modificación del Tratado, supuesto al que hace referencia el apartado tercero del citado precepto, cabe se amparen en él relaciones de la máxima simplicidad. La gama de situaciones intermedias es grande, hasta el punto, como ha dejado escrito PAUL RUEUTER, de que "los acuerdos de asociación podrán ir desde un gesto puramente simbólico hasta una participación comunitaria que se aproximará tanto como se quiera a una admisión", es decir, al supuesto de ingreso o integración del Artículo 237.

Dentro del marco que abre el Artículo 238 caben figuras de muy variados tipos, bajo el concepto o denominador común del asociacionismo.

Junto, pues, a la categoría de los actuales Estados Miembros, los fundadores, y de los Asociados con carácter especial en Roma —Artículo 227 y 131 principalmente—, cualquier Estado ajeno a la Comunidad tiene la vía importante del Artículo 237 —Admisión— y la amplia y flexible del Artículo 238 —Asociación— para negociar y adherirse al Mercado Común Europeo. En uno y en otro caso es conveniente no olvidar que la entrada, bajo cualquier forma, en la C.E.E. sigue constituyendo para cualquier tercer Estado una **materia negociable**, conveniente en sus términos y objetivos, y que el Mercado Común, como muchos tratadistas han puesto ya de relieve, es más un **proceso**, un fenómeno en marcha, que un producto acabado; un “proyector pacífico dirigido, cuya última meta —en frase de HALLSTEIN— es la unión política de Europa”.

## TITULO 2

### EL ACUERDO PREFERENCIAL CON ESPAÑA

La trascendencia y presumibles repercusiones que la constitución en Roma, en 1957, de la C.E.E. iba a tener respecto de las demás economías europeas, e incluso de otras latitudes, causaron en España similar impacto al que se produjo en otros muchos países occidentales. No es de extrañar, por supuesto, que con la firma del Tratado de Roma naciera en los medios económicos, sociales y políticos de nuestra Nación, tanto a esfera oficial como privada, la gran preocupación de plantear, en sus eventuales incidencias, la influencia que la Comunidad era previsible que tuviera en el desarrollo y expansión de los Estados ajenos al Tratado y, naturalmente, en los de la propia Nación.

Estaba España entonces en las puertas de su Ordenación económica y del ingreso en la O.C.D.E. y, sin duda, en un momento de suma trascendencia de su política económica. Puesta en marcha la Estabilización y liberalización de 1959 y aceptada ya España como Miembro de aquel organismo internacional, el estudio sobre la situación nacional de cara al Mercado Común, que inquietaba desde que los seis iniciaron las negociaciones que culminarían en el acuerdo de Roma, fué tomando cuerpo y entidad en nuestro país, llegándose a 1962 en que, a través de la Oficina de Información Diplomática del Ministerio de Asuntos Exteriores español, se dió público conocimiento de los términos en que el Gobierno había dirigido al Presidente del Consejo de Ministros de la C.E.E. su petición de ingreso. El documento, de fecha 9 de Febrero de 1962, decía:

“Sr. Presidente: Tengo el honor de solicitar en nombre de mi Gobierno la apertura de negociaciones con objeto de examinar la posible vinculación de mi país con la Comunidad Económica Europea en la forma que resulte más conveniente para los recíprocos intereses.

La vocación europea de España, repetidamente confirmada a lo largo de su historia, encuentra de nuevo ocasión de manifestarse en este momento en que la marcha hacia la integración va dando realidad al ideal de solidaridad europea.

La ~~continuidad territorial de mi país con la Comunidad~~ y la aportación que su posición geográfica puede representar para la cohesión europea inducen a mi Gobierno a solicitar una asociación susceptible de llegar, en su día, a la plena integración después de salvar las etapas indispensables para que la economía española pueda alinearse con las condiciones del Mercado Común.

Preocupado mi Gobierno con la tarea de acelerar el desarrollo económico del país, tiene la seguridad de que las exigencias del mismo serán debidamente apreciadas por la Comunidad, a fin de que, como es de esperar, la vinculación de España a ella, lejos de constituir un obstáculo, sea más bien un estímulo para la consecución de aquel objetivo. El éxito del plan de estabilización español, logrado en cooperación con organismos internacionales, constituye una alentadora experiencia.

Junto a ello, y puesto que las exportaciones agrícolas a los países de la Comunidad constituyen un capítulo fundamental del comercio exterior, cuyo mantenimiento y aumento son de la máxima importancia para contar con los medios de pago, sin los cuales dicho desarrollo se vería dificultado, el Gobierno no duda de que este aspecto será debidamente considerado, en la confianza de que se podrán encontrar soluciones mutuamente satisfactorias.

Creo de interés manifestarle que mi Gobierno está convencido de que los nexos que unen a España con los países americanos no han de sufrir mengua con su integración a la Comunidad; antes al contrario, pueden ser una positiva contribución para resolver los problemas planteados entre aquéllos y ésta.

En consecuencia espero, señor presidente, que las autoridades de la Comisión darán buena acogida a la solicitud de negociaciones que formulo, rogándole, entretanto, acepte las seguridades de mi alta consideración”.

Aún cuando los términos de la petición que se contiene en el texto transcrito son de una consciente y discreta imprecisión, de su alcance, prescindiendo ahora de otros comentarios sobre sus pasajes de matiz económico y político, se deduce que el cau-



ce previsto y pedido por nuestro Gobierno para su apetecida incorporación al Mercado Común caía dentro del supuesto del Artículo 238, si bien con la concreta y expresa finalidad de llegar a la plena integración del Artículo 237. El párrafo primero, de contenido encuadrable en el primer artículo citado, habla de la **apertura de negociaciones** con objeto de analizar la posible vinculación en la forma que resulte más conveniente para los **recíprocos intereses**. Los términos de tal vinculación apuntan, conforme a lo que se expresa en el tercer párrafo del documento, a la **plena integración**, a la que se estima susceptible llegar a través de la **asociación** solicitada y una vez superadas las etapas indispensables para que nuestra economía se encuentre en situación de afrontar las **condiciones** del Mercado Común. En definitiva, la petición española se concibió por nuestro Gobierno en **dos fases** de incorporación: la primera de simple **asociación** o asociación bilateral y la segunda, vencida ésta, de **integración plena**. Todo este proceso previsto es importante anotar que España lo estimó compatible con la postura tradicional de vinculación a los **países americanos**, considerándose el nexo con esos Estados no afectable por la integración hispana a la Comunidad. Esta alusión expresa a las relaciones con hispanoamérica tiene importancia remarcable, pues deja constancia del deseo español de **negociar** con la C.E.E. salvaguardando la integridad de unos vínculos que por muchas razones estima dignos de consideración, de igual forma que la mayor parte de los Seis, al negociar el Tratado de Roma, estimaron esenciales los lazos que les unían a los países y territorios que llevaron a la C.E.E. a través del Tratado constitutivo mismo.

Pese al secreto oficial, a veces inexplicable, con que en tantas ocasiones han discurrido las conversaciones de España y la C.E.E., que en estos momentos han culminado en un Acuerdo Preferencial, la historia larga y difícilísima de la negociación ha encontrado eco en la prensa y las publicaciones especializadas en términos alcanzados por muy pocos temas de ámbito nacional. La evolución e incidencias de esa negociación son, al menos en sus líneas generales, de común conocimiento, lo cual nos va a permitir concentrar ahora nuestra atención en la estructura del Acuerdo logrado (60).

---

(60) *La estructura del Acuerdo Preferencial que ha sido negociado todavía no se ha dado a la publicidad, por estar en estos momentos, precisamente, el protocolo elaborado pendiente de ser sometido a los respectivos Gobiernos para su aprobación y firma definitivas. Me ha sido posible, sin embargo, obtener algunas informaciones sobre los principales aspectos de su contenido, que me permito sintetizar ahora en la seguridad de que ya el Acuerdo estará formalizado cuando este trabajo*

Lo que primeramente conviene resaltar del Acuerdo Preferencial en que han culminado las últimas sesiones de trabajo de la Delegación de España, presidida por el Sr. Ullastres, y la representación de la Comunidad Económica Europea, desarrolladas entre el 9 y el 12 de marzo de este año, es que el vínculo establecido con el Mercado Común no responde al que apuntaba la aspiración española en febrero de 1962, cuando nuestro país solicitó del Consejo de la C.E.E. la apertura de negociaciones para el estudio de una asociación al Mercado Común capaz de convertirse progresivamente en una integración plena de España en la C.E.E.

Después de más de ocho años, tiempo inesperado y de no fácil negociación, el Acuerdo Preferencial constituye, sin duda, una etapa importante en el acercamiento español a la C.E.E., de carácter previo y significativo por cuanto de lo que resulte de su puesta en marcha y de la situación española a lo largo de su desarrollo dependerá que se alcance la asociación y, más tarde, la integración de pleno derecho. Hemos visto añadida a los dos escalones deducibles de la petición inicial española una nueva fase preliminar que, a más de alargar en el tiempo la consecución de la meta última de ingreso, configurará un período en que cambios muy sustanciales habrán de producirse en España para que la C.E.E. vuelva a aceptar una negociación de asociación y posterior integración. Período de prueba, pues, en que el camino a recorrer no será tampoco sencillo ni cómodo, pese al carácter transicional que quepa atribuir al mismo. Teniendo presente que el G.A.T.T., por tratarse el acuerdo de una excepción tolerada a la igualdad de tratamiento que rige como principio entre sus partes contratantes (61), no parece que haya

---

*vea la luz pública. Salvo expresamente cualquier cuestión de matiz o cambio que pueda ofrecer el Acuerdo respecto a lo que expondré, aunque me inclino a creer que las diferencias que pudiere haber no serán, en todo caso, sustanciales.*

- (61) Tanto España como los Seis son partes del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (G.A.T.T.). En el seno de este organismo rige el principio de igualdad de trato que opera a través de la llamada "cláusula de nación más favorecida", por la que cualquier ventaja o preferencia que un parte parte dé a un tercero, parte también o no, se entiende aplicada automáticamente a los restantes miembros. Esta política del G.A.T.T., claramente tendente a evitar las discriminaciones, tiene admitida como excepción la formación de uniones aduaneras —como el M. C.— y los acuerdos preferentes que se instrumentan con el fin de abocar en tales uniones. Estas excepciones, toleradas por razones de orden vario internacional, han permitido la constitución de muchas uniones y la de la vinculación progresiva a ellas de muchos países partes. El caso español no debe constituir una ruptura de esta excepcional tolerancia, precisamente por conformarse como etapa previa a una asociación.

de obstaculizar el convenio logrado, es muy posible que, aprobados el Acuerdo, sus Anexos y Listas por el Consejo de Ministros de la C.E.E. y por el Gobierno Español —lo que en ambos casos parece ser ocurrirá antes de Julio del actual— queden los textos correspondientes preparados para su firma oficial y formal en dicho mes y el Acuerdo apto para entrar en vigor en los últimos meses de 1970. En definitiva —ha escrito un comentarista especializado— “no es acuerdo que permita decir que España se integra en el Mercado Común, pero si que permite, en cambio, afirmar que España no se separa de él. Que ya es mucho”.

A grandes rasgos, todo parece indicar que, desde el ángulo jurídico que ahora interesa, el Acuerdo tendrá una estructura resumible a las consideraciones que a continuación se hacen.

El Texto incluirá un Preámbulo en el que quedarán expuestas las líneas fundamentales de las relaciones económicas y comerciales de orden general, la justificación de la necesidad de un desarrollo comercial armónico, la conformidad con las reglas del G.A.T.T. y los objetivos concretos del acuerdo respecto a la C.E.E. y a España, **como país del área mediterránea**. Al preámbulo seguirá el texto articulado (unos 20 arts.), estructurado en Títulos, y los Anexos, Declaraciones y Protocolos correspondientes.

El objetivo del Acuerdo se contiene en el Artículo 1., que establece como fin primordial del mismo “**la supresión progresiva de los obstáculos para lo esencial de los intercambios**”, añadiendo que se trata de una serie de disposiciones “**sobre la primera etapa**”. Esta mención requiere una importante matización.

Hay que buscar una razón al sentido **vago** en que se enmarcan los términos “**primera etapa**”. Tengamos presente, a tal fin, que una de las mayores dificultades que han venido encontrando durante los ocho años de conversaciones y contactos los negociadores españoles ha sido la oposición de determinados países de la Comunidad por razones de orden político. La referencia a una “**primera etapa**”, y la mención de que seguirá una **segunda fase**, si hay “**alineación**” en sentido tan indeterminado, ha sido consecuencia de la necesidad de buscar la viabilidad del Acuerdo mediante una **fórmula de compromiso**. Tal mención, si se hubiera hecho en términos más concretos y definidos, habría chocado con la oposición política de algunos miembros comunitarios; si no se hubiera consignado se estaba ante el difícil escollo del G.A.T.T., pudiendo suscitarse las oposiciones económicas que arrastraría la concepción estricta de un convenio comercial en que se daban preferencias contrarias al principio de igualdad de trato que rige en tal organismo y al que ya hice mención. El mismo articulado recoge supuestos en que este principio se reconoce expresamente.

La vaguedad de alusión a una segunda etapa permite, sin embargo, fijar en **Seis años** —son los previstos como mínimo— el plazo consagrado a eliminar las **diferencias previas** entre las partes del Acuerdo. Ello no significa, contrariamente a lo que sucede con otros acuerdos, que el paso al segundo período de integración sea automático, por cuanto la posible existencia de un segundo escalón habrá de ser negociada e iniciada tan pronto se estime alineada España a las condiciones exigidas en el seno comunitario. De ello resulta que, si bien la **promesa** de una segunda etapa se dá, nadie ha quedado **comprometido** a que se produzca. La fase posterior, que eventualmente haya de configurarse en el proceso de acercamiento, es, sencillamente, de existencia **condicionada**. Mientras tanto, se han podido marginar las oposiciones de orden político y muy probablemente se salga con éxito de las de orden económico.

*El Título I. se consagrará a las normas relativas a los intercambios comerciales y a las normas de carácter general aplicables a los productos de origen español y comunitario, según los acuerdos adoptados, que serán objeto de precisión en los Anexos. Se harán menciones específicas y concretas sobre estos extremos: compromiso de las partes a adoptar las medidas necesarias en orden a la buena ejecución del tratado; prohibiciones de medidas fiscales internas capaces de originar discriminaciones entre los productos de ambos mercados; prohibiciones de discriminar los productos según su origen y reglas sobre las modalidades de origen; posibilidad de recurrir al G.A.T.T. en defensa contra el dumping, así como en los casos de primas y subvenciones desvirtuadoras del espíritu del Acuerdo; reglas para el pago de las transacciones comerciales sobre las mercancías contenidas en el Acuerdo; y normas sobre moralidad, orden y seguridad pública. Se establece también que el trato de la Comunidad no puede ser menos favorable que el acordado por España a los productos originarios de Estados terceros más favorecidos, previéndose igualmente, para este caso, la existencia posible de derechos a la exportación. En el Título que comentamos se contienen, también, **cláusulas de Salvaguardia**, para distintos supuestos, que permitan evitar, llegado el caso, las serias dificultades que pudieren producirse en la actividad económica y financiera y en la estabilidad de las economías regionales, y un régimen de consultas previas a una **Comisión Mixta** para circunstancias similares. Las cláusulas serán aplicables a ambas partes. Uno de los artículos de este título parece hará mención a la posibilidad de que se mantengan o establezcan por España uniones aduaneras o zonas de libre cambio. Esta mención puede afectar a Canarias, como zona librecambista, aunque*

carecemos ahora de datos suficientes para un análisis concreto de este punto.

En el Título II se regulará la creación de la aludida Comisión Mixta, encargada de la gestión y ejecución del acuerdo, su composición por representantes de España y la Comunidad y demás normas específicas sobre su funcionamiento. Dentro del mismo título estará recogida la duración de la "etapa" —6 años—, durante la que serán aplicables todas las disposiciones del Acuerdo, y la previsión de negociaciones para el paso a un segundo período, conteniéndose en él, igualmente, la cláusula de denuncia, la definición de los territorios a los que se aplica el acuerdo (los europeos en que rige el Tratado de Roma, el español y los franceses de ultramar) la fecha de entrada en vigor (el día primero del mes siguiente a la fecha de notificación del cumplimiento por ambas partes de los requisitos y formalidades necesarios) y los idiomas en que será redactado (alemán, francés, italiano, holandés y español).

A los indicados títulos seguirán los Anexos. En el 1.º se contendrán las disposiciones sobre aplicación del acuerdo respecto de los productos que cubre: ritmo de desarme comunitario (30% de la TEC a la entrada en vigor, 50% al comienzo del segundo año y 60% al comienzo del tercero, y demás supuestos específicos); disposiciones relativas a la importación por parte de la C.E.E. de productos petrolíferos españoles en determinadas condiciones; situación de desarme particular de algunos productos; medidas aplicables al aceite de oliva; lista de productos con trato diferente; consideraciones sobre el cálculo de los derechos de aduanas; medidas sobre entrada en vigor de los contingentes; previsiones sobre eventuales nuevas reglamentaciones especiales de la política agrícola común; y la lista de productos de origen español que no podrán tener un trato más favorable que el que se conceden los Seis entre sí.

En el Anexo 2.º se incluirá la lista de reducción arancelaria y de contingentes para algunos productos (vinos de Jerez y Málaga) y una declaración de la Comunidad Europea.

En el Anexo 3.º se recoge la oferta española, es decir, el régimen aplicable a las importaciones hispanas de productos de origen comunitario, especificándose el ritmo de desarme a lo largo de los seis años y según las listas de productos; el cálculo de los derechos de aduanas; los supuestos de modificaciones arancelarias españolas, en cuyo caso los porcentajes de desarme seguirán inalterados; la política de contingentes y de productos hoy, y en el futuro, liberalizados o a liberalizar en nuestro país y lo concerniente a licencias; la posibilidad de un desarme más rápido para España; las obligaciones de notificar los cambios

eventuales en la reglamentación del comercio exterior, y, en fin, la regulación especial de algunos productos (quesos, mantequilla y lácteos en general).

A los Anexos aquí sintetizados seguirán determinadas Notas, Declaraciones conjuntas y Protocolos sobre inversiones, productos de la CECA, saldo de los acuerdos comerciales bilaterales, depósito previo a la importación, declaraciones sobre diversos productos (plomo, azufre, piritas, aceite de oliva y otros), certificaciones de origen, etc.

La inminencia de la formalización de este Acuerdo y la circunstancia de que probablemente vea la publicidad al tiempo o antes que este trabajo me relevan de mayores detalles sobre su estructura, si bien estimo útil, para terminar este Capítulo, hacer algunas observaciones sobre los aspectos genéricos económicos y no económicos del Acuerdo, tal y como se presentan de los datos e informaciones que me ha sido posible obtener ahora.

Por lo que al contenido económico se refiere, lo que la Comunidad ofrece a España puede cifrarse en un desarme medio total arancelario del 41% de la Tarifa común, que alcanza al 75% de las actuales exportaciones españolas con destino a la C.E.E. El desarme sobre una serie de productos que actualmente suponen unos 330 millones de dólares de exportación alcanza el 60-70% y el del 40% de unos 280 millones sobre aquellos. De estos productos de exportación presente, 150 millones de dólares corresponden a productos industriales y 180 millones a productos agrícolas. El desarme medio para productos industriales es del 64% y del 27% para los agrícolas.

España, por su parte, ofrece a la C.E.E. un desarme medio total del 25% sobre el 85% de las importaciones españolas de origen comunitario. El volumen actual de las importaciones originarias del Mercado Común comprendidas por el Acuerdo es de unos 730 millones de dólares, de los cuales 25 millones corresponden a productos agrícolas y 705 millones a productos industriales.

A estos cálculos panorámicos habría que añadir los determinados por los contingentes y otras medidas comerciales que habrán de adoptarse por España y la Comunidad en virtud del Acuerdo.

Las cláusulas de salvaguardia parecen estar lo suficientemente adecuadas para hacer frente a las dificultades que puedan presentarse en el futuro y a los problemas que no hay que descartar en la ejecución y proceso que todo convenio de esta naturaleza aparece.

Por lo que a los aspectos no económicos se refiere, aparte de los ya antes esbozados, cabe señalar que el acuerdo con España

se ha hecho conforme a la política comunitaria de dividir y distinguir a los países próximos al Mercado Común en dos grandes grupos: los europeos posibles o actuales candidatos y los europeos mediterráneos, fuera del área de los primeros. Las menciones hispanas a la vocación histórica europea del país, a los ideales de la solidaridad occidental y a la indudable continuidad territorial de España respecto de la Comunidad, contenidas en la petición española antes literal y enteramente transcrita, no han evitado que se acepte y concluya la negociación con nuestra patria dentro de los patrones de medidas asignados al grupo mediterráneo. Efectivamente, mientras para los del primer grupo está claro que la política de acercamiento apunta a la futura integración, para los del segundo, para los mediterráneos, incluidos los árabe-africanos, la política iniciada se orienta al establecimiento de acuerdos preferenciales y fórmulas similares de carácter previo o preliminar, lejanas a la integración.

El caso español presenta, sin embargo, algunas peculiaridades y problemas específicos. Razones políticas que no entramos ahora a discutir, de parte de los Comunitarios parece que han hecho difícil una consideración de España netamente occidental, aunque en realidad lo sea para muchos. Tampoco se incluye, por contra, a nuestro país de modo estricto y riguroso dentro del cuadro de orientación política que sigue la C.E.E. respecto al Mediterráneo, ya que es país europeo. Se ha hecho necesario, en consecuencia, buscar una solución de tratamiento intermedia que, como antes se dijo, sin plantear problemas agudos a los Gobiernos de los Seis frente a sus Parlamentos, permitiera abordar el tema de la economía española a nivel occidental.

Hice ya antes mención a las posibles interferencias que el Acuerdo con España podría tener respecto de los Miembros del GATT, U.S.A. entre ellos. La fórmula elegida, descartada obviamente la posible solicitud de derogación de la cláusula de Nación más favorecida, ha tenido que ir por la vía de la preferencia como paso previo a la unión aduanera o la integración económica, cuidando sumamente los términos de redacción del Acuerdo. España ha establecido un régimen de máxima liberalidad en favor de la Comunidad al señalar que el trato dado a la C.E.E. no puede ser menos favorable que el acordado por España a los productos originarios del Estado tercero más favorecido (62), lo que debe coadyuvar, desde lo económico, a salvar los escollos que no solo desde el aspecto político se han planteado.

---

(62) Esta disposición se incluirá probablemente en el Artículo 5 del Título I. Se ha hecho ya referencia a ella en la reseña sobre el contenido que tendrá dicho título.

Digamos, por último, que la base jurídica de la negociación española, no obstante estar lejana a lo que la petición reveló como deseo español, hay que entenderla fundada en el Artículo 238 del Tratado. Sin embargo, los problemas políticos temidos han llevado a utilizar veladamente, para muchos tratadistas, el marco jurídico del Artículo 113, aunque de forma tácita. Ni uno ni otro artículo se citan expresamente en el Acuerdo —ni se citaba el primero en la petición— en evitación de que la mención al ámbito propio de uno levantara suspicacias políticas y que la del otro creara obstáculos ante el G.A.T.T. (63).

---

(63) El Artículo 113 está incluido en el Capítulo III del Título II, cuyo número uno dice: "Al concluir el período transitorio, la política comercial común se fundamentará en principios uniformes, sobre todo por lo que se refiere a las modificaciones arancelarias, a la conclusión de acuerdos aduaneros y comerciales, a la coordinación de las medidas de liberalización, a la política de exportación y a las medidas de defensa comercial, y entre ellas las que se deben adoptar en caso de rebajas de precios y de subvenciones o auxilios..."



## CAPITULO XIV

### EL ARCHIPIELAGO ANTE LA INTEGRACION ESPAÑOLA EN EL MERCADO COMUN

La perspectiva de que España pueda alcanzar la asociación que apetece con la C.E.E., y llegar a ser admitida bajo el "status" de plena integración que su petición de 1962 prevé, ha de ser necesaria y objetivamente considerada a **muy largo plazo**. El proceso de reincorporación a Europa de nuestro país, salvando las circunstancias de que en determinados momentos y sucesos históricos se haya dado la espalda a occidente, por motivos que no hacen ahora al caso y que son de sobra conocidos, hay que convenir, serenamente y con el necesario desapasionamiento, que ha de ser lento, difícil y sacrificado.

Puede resultar un tanto extraño que, conscientes de los esfuerzos que han tenido que hacerse durante nada más y nada menos que ocho años para el logro de un particular Acuerdo Preferencial y del lejano momento en que, conforme a lo expuesto en el capítulo que antecede, hay que situar la posibilidad de una asociación y posterior integración de España en la C.E.E., pasemos a abordar en este Capítulo el tema de la integración desde el prisma y problemática de las Islas Canarias. La explicación, sin embargo, existe. Prescindiendo de que humanamente no nos es dable descartar que se produzcan en nuestra patria fenómenos de cambios sustanciales que permitan alinear al país dentro de los condicionantes lógicamente exigidos por los países comunitarios, el caso Canarias quedó planteado oficialmente, como hemos de ver, cuando se produjo la solicitud de España a la que ya nos hemos referido extensamente.

Obedeció, por supuesto, aquel planteamiento oficial del "caso insular" a la necesaria y exigible previsión de cuantos

acontecimientos podían derivarse, respecto de las especialidades jurídico-públicas del Archipiélago y de su economía, de una aceptación de nuestro país en la familia Comunitaria, aceptación que, aunque con reservas, muchos esperaban sería positiva. Igual previsión, pero con una mayor experiencia y realidad de las circunstancias, cabe hacer hoy cuando un paso difícil se ha logrado dar en la aproximación a la C.E.E.

Que se toque en estos momentos el tema canario frente a una integración en el Mercado Común es evidente que se explica en la misma necesidad de previsión, si bien con el dato cierto de que, a salvo el resultado de las posibles transformaciones que puedan producirse en la actual fase preliminar condicionada, que podrían aligerar el proceso, aquella meta de integración ha de ser observada con menor optimismo que entonces y, por supuesto, con muchos menos triunfalismos de los que el país gasta en otras empresas económicas.

No resultará difícil admitir que hemos de discurrir en estos momentos sobre disquisiciones situadas en el puro terreno de las hipótesis. Será necesario, de una parte, que España pueda superar con éxito el escaño previo en que ahora nos encontramos con el Acuerdo Preferencial. De otra, habrá de decidirse con pleno conocimiento y base que Canarias, al momento de la asociación o integración, será conveniente que se lleve a la futura negociación manteniendo su estatus actual de área franca y comercialmente especial. El convencimiento de lo contrario allanaría, naturalmente, el problema.

Junto a estos supuestos, y ya como factores exógenos a la colectividad nacional, será por descontado necesario que la C.E.E. acepte. Llegado el caso, una nueva solicitud de negociación y pueda la misma alcanzar la vía asociativa e integradora que ahora ha quedado marginada y, concretamente respecto del Archipiélago, que la evolución de nuestros intercambios con las áreas que tradicionalmente tienen relaciones intensas con las Islas —caso de la EFTA— o que puedan intensificarse entre tanto —América y África— aconsejen una incrustación en la economía comunitaria o la hagan, por el contrario, no recomendable.

Estas y otras tantas especulaciones pudieran seguir haciéndose sobre ese futuro que tanto camino abre a las conjeturas. Pero imaginemos, sin embargo, que vencido el plazo del Acuerdo Preferencial, para el que las áreas exentas españolas han sido, por obvias razones, un importante argumento en el logro de ventajas recíprocas, —aparte de haber quedado previsto su mantenimiento, dentro de adecuadas formas y reglas— que estudiada

oportunamente por los responsables de la política económica y social de Canarias su situación frente a la CEE, y que ponderados todos los factores que deben encerrarse en estas decisiones, se llegue a decidir que a Canarias le sigue interesando el Mercado Común siempre y cuando se negocie el mantenimiento, adecuación y encaje en su estructura legal de sus especialidades actuales.

Nuestra hipótesis es, pues, esa, porque es en ella en la que el problema de Canarias afloraría en toda su magnitud. Su eventualidad y la previsión apuntada como de exigencia rigurosa permiten adelantar la cuestión esencial de ese problema: **¿Sería posible a la luz de las disposiciones del Tratado de Roma la asociación o incorporación española respetándose el status especial de que Canarias hoy goza? ¿Cabe encajar la especialidad de Canarias en la normativa comunitaria?**

La respuesta a estos interrogantes constituye la preocupación máxima de este capítulo. Empleados en la hipótesis adoptada, caben sobre el particular las consideraciones que se contienen en los apartados que siguen.

A) Se ha dicho que el problema de Canarias ante una eventual incorporación a la C.E.E. tuvo su planteamiento oficial al tiempo de la presentación al Mercado Común de la petición española. En 1962 el dilema que se cernía sobre la especialidad canaria fué, pues, objeto ya de tratamiento por el Gobierno español.

Efectivamente, siendo Ministro de Comercio Don Alberto Ullastres, Embajador en la actualidad ante las Comunidades Europeas, se constituyó en el seno de su Departamento, y por acuerdo del Consejo de Ministros, una Comisión Interministerial integrada por técnicos de dicho Ministerio, del de Hacienda y del Plan de Desarrollo a la que se encargó la realización de varios estudios sobre el régimen comercial y arancelario de las Islas como trámite previo a las negociaciones de integración de España en el G.A.T.T. y la C.E.E.

De los trabajos de dicha Comisión, coordinados en la Dirección General de Política Comercial, surgió un informe sobre la diversidad de territorios aduaneros en España y de las posibles consecuencias de esta diversidad en el caso de la incorporación de España a los organismos indicados, así como sobre las modificaciones legales que se consideraban convenientes para hacer frente a la nueva situación (63).

---

(63) El contenido de dicho estudio, por su valor histórico hoy, se incluye en el Anexo II a esta Obra.

Se estimó en el referido estudio que si, como parecía probable, España accedía en fecha próxima al G.A.T.T. y se incorporaba a la C.E.E. "era necesario —el subrayado es mío— que con anterioridad se haya acomodado nuestra legislación arancelaria a la nueva situación que va a crearse", justificando, entre otras razones, tal necesidad en que si ello no se hacía las áreas especiales o aparte del territorio aduanero peninsular-balear no podrían incorporarse de pleno derecho ni al G.A.T.T. ni al Mercado Común —el subrayado sigue siendo mío—. La urgencia que a juicio de aquella Comisión revestía la reforma a abordar se justificaba en que el protocolo de adhesión al G.A.T.T. y la audición de las pretensiones españolas ante la C.E.E. deberían hacerse patentes en los primeros días de 1963...

Vamos a prescindir de las consideraciones hechas respecto del G.A.T.T., organismo en el que España entró como miembro sin la necesidad y exigencia temida por la Comisión de que Canarias unificara su régimen con el peninsular, circunstancia que hoy, vigentes y confirmadas nuestras tradicionales franquicias, resulta sumamente expresiva de la precipitación que muchos de los términos del estudio revelaban, para concentrar ahora nuestra atención respecto a las observaciones y juicios del informe sobre las necesidades y urgentes exigencias de unificación que se derivarían de la negociación con el Mercado Común.

La fórmula que se proponía por la Comisión para permitir el adecuado ingreso en la C.E.E. partió de un esquema que, en esencia, respondía a estos términos:

a) Promulgación de una Ley Arancelaria unificando todos los territorios aduaneros nacionales, de modo que tengan vigencia en Canarias los Aranceles.

b) Publicación de un Apéndice con las principales posiciones exentas de derechos para las Islas, incluyendo todos los productos de importancia en el consumo del Archipiélago y para los que aplicar el derecho del Arancel supondría trastorno socio-económico. Todos los productos del apéndice quedarían libres de derechos de importación y cualquier otro impuesto que no sea la Tarifa Fiscal.

c) La Tarifa Fiscal gravaría todos los productos importados en Canarias desde el extranjero.

d) Establecimiento en las Islas de las Aduanas.

e) Reglamentación específica para el tráfico entre la Península y Canarias, dada la existencia de las exenciones del Apéndice referido.

La preocupación del Archipiélago ante el contenido y propósitos de este estudio fué honda y señaladamente crítica, como históricamente lo han sido siempre todas las que han obedecido

al temor de afección de la tradicional franquicia insular o a la amenaza de verla suprimida o erosionada.

No se hicieron, por ello, esperar los más variados informes y dictámenes sobre el referido estudio oficial, algunos de los cuales dejaron de manifiesto la contundencia con que se rebatieron argumentos y el equilibrio, al tiempo, con que se encaraba la situación planteada (65). Vistos estos informes bajo la óptica de aquellos momentos imprecisos se ha de convenir que contenían, con mayor o menor fuerza, precisiones que aún mantienen toda su vigencia. Nos vamos a referir ahora, porque condensa sin duda la postura insular ante el problema en aquellos momentos, solo a uno de ellos, precisamente el que se incluye en el Anexo III a esta obra, elaborado en Santa Cruz de Tenerife.

La primera consideración genérica estimada por los técnicos del Archipiélago fué la de considerar el estudio oficial de **enorme pesimismo**, por cuanto no se vislumbraba de su lectura **otra solución** para Canarias que la ruptura de su tradicional sistema comercial y tributario. Lo que efectivamente, se planteaba a juicio de los insulares era un **dilema** poco justificado frente al problema integrador, pues se afirmaba que o se adoptaba la vía de asimilación al régimen aduanero y comercial de la Península, con las mínimas excepciones posibles, o se dejaba al Archipiélago al margen de la futura integración de España en los organismos citados. Se añadía a ésto, con acertado criterio, que la ligazón que se hacía entre el problema de ingreso en el G.A.T.T. y el de incorporación a la C.E.E. podría dar lugar a un confuisionismo de ideas a todas luces evitable.

Prescindiendo de las concretas estimaciones que los informes o comentarios insulares recogían respecto al G.A.T.T., esencialmente confirmados por el hecho cierto de que España entraría poco después en el Acuerdo General sin la necesidad, como ya se ha apuntado, de hacer desaparecer la especialidad de Canarias, como el estudio de la Comisión poco menos que dogmatizaba, lo que ahora interesa sobre todo son las densas apreciaciones de aquellos respecto del planteamiento concerniente a la C.E.E., que se acogía, con acierto indudable, como el tema básico a debatir y cuyo contenido sustancial lo desarrolla el informe a través de unas consideraciones generales y parciales sobre el estudio oficial y unos razonamientos finales de resumen y conclusiones. Teniendo presentes las apreciaciones de ese informe, la postura insular de entonces podría quedar sintetizada en estos puntos:

---

(65) De ellos se transcribe íntegramente en el Anexo III a este trabajo el realizado en Santa Cruz de Tenerife con intervención de técnicos y funcionarios de varias entidades locales que, a mi juicio, es el más significativo de los producidos en aquellas fechas.

1) No existen razones de orden jurídico que impidan la negociación e incorporación de un país al Mercado Común con dos territorios aduaneros. El Tratado de Roma no contiene expresa prohibición en este sentido, aún cuando por razones políticas, históricas, demográficas y económicas no parece oportuna la negociación para Canarias al amparo del Art. 227 del Tratado.

2) A Canarias le interesa, incluso más que a la Península, la integración, por lo que esta región tiene la justa pretensión de intentar que su ingreso en la C.E.E. opere con un trato especial, siempre negociable.

3) La aplicación del previsto arancel común, como instrumento que se dice ser exigencia ineludible para la integración en el Mercado Común, traerá repercusiones desfavorables para las Islas, que serían muy tristes si, hecha la modificación profunda propuesta, la integración, por insospechados avatares de la vida, no se produjese (Después de los ocho años vividos de negociación y del resultado enteco de la misma, decimos nosotros como inciso, ¿qué hubiera sido de Canarias durante todo este tiempo con un régimen contrario a sus exigencias e imperativos socio-económicos?). La negociación debe hacerse en la situación que hoy existe, sin adoptar un precipitado cambio cuyos resultados son dudosos, peligrosos y delicados.

4) La economía de Canarias tiene sus propios rasgos y profundas diferencias estructurales e infraestructurales con la peninsular, lo que exige un tratamiento de las Islas totalmente diferente. La instauración de las franquicias en 1852 y su desenvolvimiento hasta la fecha obedecen a esta diferenciación.

5) Por todo ello cabe finalmente concluir —así termina el informe— estableciendo “la imposibilidad de intentar modificar radicalmente los cimientos sobre los que se ha sustentado durante más de un siglo la economía canaria, ni cambiar tajantemente el pensamiento de un pueblo por el solo hecho de prever la iniciativa de unas largas y laboriosas negociaciones, durante las cuales pueden perfectamente acordarse todas aquellas modificaciones necesarias conducentes a integrar a Canarias, como una región más del territorio nacional, en la gran familia europea de la cual forma parte desde 1402, fecha en la que se incorporó a la Corona de Castilla. La adopción de medidas previas conducentes a la unificación aduanera con el único fin de acallar falsas y erróneas interpretaciones políticas de carácter externo no justifican ni compensan los enormes perjuicios que se le irrogarían a Canarias durante el período que mediara entre la fecha de aplicación de un arancel y la de la integración de España en la C.E.E., sin producir por otro lado beneficios estimables para el resto del territorio nacional”.

Hay que decir, por último, que superadas aquellas circunstancias, sin que las modificaciones propuestas por la Comisión se hicieran realidad, el tema de la asociación o integración quedó hondamente sensibilizado en el ámbito insular. A la vista, en estos momentos, del negociado Acuerdo Preferencial, al que se ha llegado no solo salvando la especialidad Canaria sino utilizándola, como la de otras áreas exentas, en gran medida como argumento para el logro de ventajas recíprocas por parte de la C.E.E., la región tiene el convencimiento de que en el plano estrictamente jurídico, y si ello fuere necesario a la economía insular, cabría negociar en el futuro el ingreso español respetando el régimen de franquicias y las especialidades comerciales tradicionales del Archipiélago. Por supuesto que el éxito depende, más que de la posibilidad jurídica de que ello ocurra, de la fortaleza y dignidad con la que pueda, en un futuro, negociar España frente a la C.E.E. y hacer que sus razones de peso sean consideradas adecuadamente.

B) De lo que hasta ahora se lleva dicho es conveniente recordar: a) Que la C.E.E. no constituye un círculo cerrado y que su Tratado prevé cauces varios de aceptación de terceros Estados en su seno; b) Que cualquier forma de ingreso, asociación o vinculación al Mercado Común es siempre materia negociable y ello, además, para supuestos en que incluso sea necesario hacer modificaciones en el propio Tratado; c) Que la meta última que la Comunidad persigue, sirviéndose de su estructura jurídica y de su unidad económica, es lograr la unificación política europea; y d) Que el grado mayor o menor de incorporación a la C.E.E. está muy en función de, a su vez, el nivel mayor o menor de alineación que el país que desee incorporarse tenga o alcance respecto de las condiciones de todo orden exigidas por la Comunidad.

Veamos, teniendo presente estas características, el planteamiento jurídico que frente al acercamiento español a la C.E.E. abren las especialidades analizadas de Canarias para el supuesto de que, vencidos los seis años del Acuerdo Preferencial comentado, nuestra Nación pudiera o deseara seguir negociando los estadios de asociación e integración que inspiraron su inicial petición. Discurriremos, por supuesto, en la hipótesis antes aludida de que, decidida social y económicamente la necesidad o conveniencia de que se mantenga la especialidad insular, se tenga que negociar específicamente un trato singular para Canarias. ¿Existen dificultades de naturaleza jurídica para que tal objetivo pueda lograrse? Puedo adelantar que, en mi opinión, no las hay.

El esquema que analizamos en capítulos anteriores sobre la franquicia, determinante de que el Archipiélago, como territorio, sea un área aduanera exenta, de fiscalidad especial de consumo y de libre comercio, dijimos entonces que tenía, aunque no podía ser enteramente asimilada a ellos, puntos indudablemente comunes y afinidades ciertas con los Puertos, Zonas y Depósitos Francos de la legislación común. Aunque la asimilación, efectivamente, no sea posible hacerla en términos absolutos, la esencia de estas instituciones, como la de los Puertos Francos de Canarias, responde a principios y exigencias muy próximos, pues en todas se contempla, salvando las particularidades específicas, tipos de las generalmente conocidas como áreas aduaneras exentas, de singularidades fiscales y fines orientados, dentro de sus respectivos límites o ámbitos, al libre ejercicio del comercio exterior.

La existencia en Europa de instituciones de este género no solo es ya antigua sino incluso anterior a la configuración legal básica en España (65), habiéndose mantenido con posterioridad a la constitución de la C.E.E. En la actualidad, efectivamente, existen en el territorio de la Comunidad y prácticamente en todos los países miembros, zonas francas de similar naturaleza a las que ha contemplado nuestro ordenamiento. Estas áreas gozan en el Mercado Común de un estatuto similar o cercano al de nuestros Puertos Francos, pudiéndose en ellas incluso instalar, también, industrias y procesos industriales a los que se otorgan las ventajas propias de toda zona franca.

Este hecho debe, naturalmente, aceptarse con las limitaciones que lógicamente tiene como modelo para la franquicia insular. Pero aún cuando no puede ser adoptado en términos de total equiparación con la especialidad canaria, es indubitable que revela dos circunstancias significativas: una, que el concepto de franquicia y libre comercio no es ajeno a la legalidad comunitaria, a pesar de la estructura de unión aduanera de la C.E.E., máxime si se tiene presente que ese estatuto, en algún caso, se ha concedido o respetado en Europa respecto a ámbitos insulares periféricos (66); y otra, que la existencia de recintos o áreas aduaneras especiales, dentro de las condiciones y límites de cada tipo, ha podido ser armonizada, a los propósitos de cada uno de ellos, dentro de la legislación constitutiva y ordinaria de la C.E.E. (67).

---

(65) *Contenida principalmente en la actualidad en el R. D. L. de 11 de julio de 1929.*

(66) *Concretamente a una isla del Norte de Alemania.*

(67) *De un documento relativo al Puerto de Rotterdam (STECHTING HAVEN BELANGE ROTTERDAM, 1967-68) se pueden entresacar algunas ideas*



De estas dos circunstancias caben numerosas deducciones. Una, importante, es que ya en el seno de la C.E.E. existen normas que coordinan y regulan la operatividad de un área franca, especial aduaneramente, con las prescripciones arancelarias y fiscales de la Comunidad, de modo que se hace evidente la existencia de reglamentaciones de armonización entre la franquicia de esas zonas y la aplicación de la Tarifa Exterior Común, sincronizando oportunamente la vida tributaria del condón exento con la propia del cordón general, determinado por el ámbito propio de la T.E.C.

Por supuesto que el problema de la incorporación futura de Canarias a la C.E.E. desborda ampliamente los límites de estas instituciones y plantea cuestiones de mucho mayor alcance, necesariamente situables al plano o nivel de la vinculación misma de nuestro país y como **región específica de España**. En la hipótesis que hemos puesto de base a las consideraciones de ahora, el punto clave se localiza en la configuración o adecuación jurídica de la especialidad insular a los procesos de vinculación posibles de España con la Comunidad en el futuro.

Teniendo en cuenta la conformación del actual Acuerdo Preferencial como **primera etapa** de un proceso posterior a negociar entre España y la C.E.E., la posible vinculación de Canarias forzando lo prescrito en el Artículo 227 del Tratado, que recoge supuestos especiales de asociación referidos a los Departamentos franceses de Ultramar y a **los territorios europeos de los que un Estado miembro asume su representación en las relaciones con el exterior** (punto 4.º), hay que descartarla totalmente, y tal lo ha sido antes desde el principio, por razones de muy varia índole

---

*que bien sirven de ejemplo a lo comentado. El documento se titula "Más franco que un Puerto Franco" y en él leemos, entre otras cosas, ésto: "Las autoridades aduaneras consideran que no se debe molestar lo más mínimo la economía exenta. Así, el sistema especial aduanero se encuentra adaptado a las necesidades de un puerto industrial de tránsito, ya que si no el puerto franco —que constituye siempre un sector cerrado de la zona portuaria— sería superfluo y no estaría de acuerdo con el sistema de libertad de Rotterdam..." "El sistema aduanero de Rotterdam cubre, esencialmente, depósitos bajo aduana, almacenamiento provisional de muelles, transporte de mercancías en toda la zona portuaria y urbana, en Almacén General y almacenes aduaneros privados u oficiales. Es igualmente posible en este puerto transformar en productos acabados mercancías aún no aduanadas. Es también posible construir depósitos frigoríficos, hangares, almacenes de todo tipo, con todas las ventajas aduaneras, así como instalar fábricas con las mejores condiciones de instalación según las mercancías y mercados..." "Encontramos aquí una colaboración entre autoridades y economía privada. El sistema aduanero reduce lo más posible las dificultades al comercio, al transporte y a la industria".*

le, definitiva y categóricamente por las de orden político, dado que Canarias es políticamente España y constituye el Archipiélago dos Provincias más en el conjunto nacional; como asimismo cualquier relación de mero carácter comercial, a la que se refiere el Artículo 113, antes citado, ha de ser ya marginada, porque, aún en el supuesto más pesimista, es de esperar que el proceso de aproximación haya agotado esa vía o fase previa con el actual Acuerdo. Según ello, la incorporación futura de España ha de ser prevenida, prevista o contemplada hoy dentro de la vía asociativa del Art. 238 y de la integración del Art. 237, si bien con el realismo y desapasionamiento que hemos dicho debe presidir este panorama de futuro.

La conclusión de acuerdos entre la Comunidad y uno o más Estados o las Organizaciones internacionales, conforme a las distintas formas que se prevén y configuran en el Tratado de Roma, tienen una preceptuación genérica, como se apuntó más arriba, en el Artículo 228, que somete la negociación de dichos acuerdos a la Comisión. Con excepción de las competencias reconocidas en esa esfera a la Comisión, los acuerdos serán concertados por el Consejo, previa consulta a la Asamblea en los casos que el mismo Tratado establece. Cabe, incluso, que el Consejo, la Comisión o un Estado miembro pidan con carácter previo el dictamen del Tribunal de Justicia acerca de la compatibilidad del acuerdo previsto con las disposiciones del Tratado, pero aún en el caso de que tal dictamen fuese contrario, el acuerdo puede entrar en vigor si con anterioridad se producen los cambios a que se refiere el Artículo 236 del que a continuación diremos algo.

Como fácilmente puede colegirse de lo expuesto, y aparte la mayor o menor complejidad de los trámites y el procedimiento general, los términos en que se mueve el fenómeno *negociación* son flexibles, amplios y de grandes márgenes. **En ello abunda el hecho de que incluso cabría negociar Acuerdos cuyos términos requiriesen modificación del Tratado mismo.** Efectivamente, el Artículo 236 ha previsto que el Gobierno de cualquier Estado miembro y la Comisión puedan someter al Consejo proyectos que tiendan a modificar el Tratado. En estos supuestos, el Consejo, consultada la Asamblea, y si el dictamen de ésta es favorable, convocará a los representantes de los Estados miembros a una Conferencia, en la que se introducirían de común acuerdo las rectificaciones que se juzguen interesantes en el Texto del Tratado. Estas rectificaciones habrán de ratificarse por cada Estado, conforme a sus propias normas constitucionales, para que entren en vigor.

La instrumentación de incorporación española que inicialmente se presenta como lógica y más inmediata sería la de una

asociación **bilateral**, formalizada por el cauce del Artículo 238. Esta es, además, la vía naturalmente oportuna según el escalonamiento habitual del fenómeno integrador para países del grado de desarrollo del nuestro y el pedido por España en 1962. Sobre la amplitud del contenido de este artículo hicimos ya comentarios, así como sobre su flexibilidad y potencial alcance. En la fundamentación que el mismo tiene en el Tratado la vía de una posible negociación especial respecto a Canarias es **rotunda** y **positivamente posible** desde el **ángulo jurídico**. Asunto distinto es, por supuesto, que sea difícil económica o políticamente para la postura española. Y las razones de ésta afirmación son varias, que resumo primordialmente a estas:

1.<sup>a</sup>—La incorporación española con la especialidad insular sería cuestión de **negociación**, en los términos que ofrece el Artículo 238, y en la flexible concepción que la misma tiene en este y otros preceptos del Tratado, según lo visto.

2.<sup>a</sup>—Los términos de la negociación, aún en el caso de que no sean sencillos, no cabe duda que entrarían en la amplitud que el referido precepto recoge. En él, como vimos, el establecimiento de figuras asociativas con terceros ajenos a la Comunidad puede establecerse en **acuerdos** en los que se convengan y establezcan derechos y obligaciones recíprocas, acciones en común y los procedimientos especiales pertinentes.

3.<sup>a</sup>—Abunda en lo expuesto el hecho hondamente significativo de que aún en el supuesto de que el acuerdo comporte rectificaciones en el Tratado sería posible realizarlas conforme al procedimiento de modificaciones que recoge el Artículo 236 antes comentado, aunque no sería éste el caso.

La posibilidad, pues, se dá y, además, con toda claridad legal. Asunto aparte es que la C.E.E. no aceptase la asociación española con especial trato a Canarias —lo que está por demostrar— o que su logro final, si la postura española no es lo fuerte que sería de desear, tenga que vencer difíciles y complejos trámites y procesos. Pero ello no desvirtúa el hecho de que el intento deba hacerse y mucho menos aún que sea factible y plenamente encajable en la normativa comunitaria el ensayarlo. **Jurídicamente, pues, la vía del Artículo 238 está perfectamente abierta al “caso canario”, independientemente de que el éxito dependa de los condicionantes que se exijan a España como Estado solicitante y de las adecuaciones que eventualmente sea menester hacer, conforme al Tratado, para que la especialidad insular tenga su marco pertinente. Condenar “a priori” tal posibilidad no resulta lógico ni comprensible.**

La incorporación a que se refiere el **Artículo 237** del Tratado es, sin duda, problemática. Su intento como una meta pos-

trera y alcanzable, si la alineación nacional se produce previamente, la dulcifica un tanto, aunque los condicionantes que para una entrada en la C.E.E. en calidad de miembro de pleno derecho se exigen son, obviamente, mucho más rigurosos y estrictos, en todo orden de valoración, que en el caso anterior. La posibilidad jurídica, sin embargo, de que en este grado de incorporación, bien sea inmediato al término del actual Acuerdo Preferencial o bien lo sea en una segunda fase de asociación, que es el caso probable, se negocie un trato singular respecto a Canarias se dá igualmente.

Remarquemos que el Artículo 237 preceptúa, sin distinciones de ninguna naturaleza, que **todo Estado europeo** —quizás entonces se haya logrado hacer unánime el reconocimiento de la condición europea de España— **podrá pedir** su ingreso en la C.E.E. como miembro del pleno derecho. Para ello es requisito el curso de la solicitud al Consejo que, previo informe a la Comisión, habrá de pronunciarse **por unanimidad**. Las **condiciones de admisión y las adaptaciones** que en el Tratado puedan derivarse de la admisión **deben acordarse por los Estados miembros y el solicitante**. Volvemos, pues, a ver girando en torno a la negociación el marco de posibilidades del ingreso, con la calidad de miembro, como en el supuesto anterior de asociación bilateral ocurría. Y también como en el caso anterior, nuevamente se observa la necesidad de parte de todos los Estados miembros de ratificar la admisión conforme a sus propias normas constitucionales nacionales.

La aceptación de que no existe impedimento jurídico expreso —existen, si, una serie de condicionantes a la admisión legalmente fijados en el Tratado, que es bien distinto— a la integración hispana conservando Canarias su especialidad en este supuesto del Artículo 237 se basa en similares argumentos a los empleados en el caso del 238, pues las posibles diferencias en uno y otro supuesto se deben, no al esquema jurídico básico del Tratado sino a las exigencias distintas legalmente consagradas en uno y otro cauce, más rigurosas, como decimos, en el supuesto segundo, porque de lo que se trata es de integración plena y no de asociación bilateral. En uno y otro caso el vínculo sigue estando en función de la **negociación** y se ha de establecer en un **acuerdo** entre la C.E.E. y el solicitante, pudiendo aparejar en ambos casos cambios en las normas del Tratado.

A mayor abundamiento de lo hasta ahora dicho, repárese en que, aunque no es hoy el caso, por el obvio motivo de la unidad política de las diversas áreas que España puede llevar a la negociación en ambos supuestos, la admisión consagrada en el Artículo 227 respecto a **Argelia**, de prácticamente pleno de-



recho, se estaba entonces contemplando respecto a una Provincia francesa, a un Departamento nacional francés, y que la operada en los supuestos de la Cuarta Parte del Tratado implicó una asociación de países no europeos en condiciones especiales, es decir, en términos no genéricos sino de singular trato.

Repárese igualmente —de forma particular respecto de la vía integradora del Artículo 237— que conforme, entre otros, al Artículo 29, d), del Tratado, está prevista la atención a la necesidad de evitar graves perturbaciones en la vida económica de los Estados miembros —si España lograra la admisión, este precepto sería importante respecto a Canarias, porque el cese de su especialidad las crearía indudablemente en una parte del territorio nacional— y que la consideración que dá el Tratado, en su praxis hasta el momento, a la región está mereciendo los máximos respetos y un desvelo grande en las altas esferas del Mercado Común, fruto de que, pese a todo, los Seis han llevado a la C.E.E. una muy varia panorámica de desarrollo interno regional, cuyas específicas problemáticas no han dejado de ser seguidas, analizadas y cuidadas. No es patrimonio exclusivo español la diversidad de regiones y de niveles económicos diversos en el plano interno.

La conclusión que es fácilmente colegible de lo hasta aquí expuesto no puede ser otra que esta: tanto en la asociación prevista en el Artículo 238 como en la integración plena de que se ocupa el 237, jurídicamente no existe obstáculo —los económicos y políticos eventuales caen fuera de nuestros propósitos de análisis y ponderación— para que España pueda pedir y negociar un acuerdo auténtico de ingreso —como cualquier otro país— y plantear en la asociación y admisión a solicitar a la Comunidad el respeto que debe intentar se acepte a la especialidad insular, dentro de los términos de adecuación que garanticen al máximo la actual estructura de nuestra singularidad. Puede hacerlo, y debe, si su mantenimiento se hace preciso o conveniente negociarlo, pues el Tratado, magníficamente ágil, lo permite en todo caso.

C) La configuración propia de las uniones aduaneras y económicas, muy particularmente respecto de la barrera común frente a terceros que siempre aparejan, debe permitir, aceptada la conveniencia de que, en nuestra hipótesis, entre Canarias en el Mercado Común con su singular cuadro de especialidades arancelarias y fiscales —el muro fiscal está conceptuado en la C.E.E. en ambos tipos de gravámenes, como lo demuestra, entre otros, los Artículos 12, 13, 16 y 17 del Tratado, que hablan de derechos arancelarios y de impuestos fiscales o equivalentes— no sólo llevaría consigo una especial sistematización y adecua-

ción de carácter tributario-comercial sino de legislación fiscal, aunque ni en uno ni en otro caso aparatosas.

Respecto de la libre circulación de mercancías, de capitales, de trabajadores, de la unión económico-monetaria, de las políticas comunes comercial, industrial e incluso agrícola, entre otros aspectos, la acomodación económica de nuestra eventual incorporación con especial "status" no ofrecería graves problemas y de crear dificultades estas no serían serias, pues no faltan los instrumentos y medios de solución pertinentes. Antes bien, en algunos casos, —la inexistencia de barrera frente a la exportación comunitaria, por citar un ejemplo expresivo— ya se tienen adelantadas en Canarias, y con la experiencia de más de un siglo, situaciones de muy sencillo encaje en la estructura interna de la Comunidad. Jurídicamente, tales extremos siguen encontrando en el Tratado previsiones evidentes y claras. A este particular, la prevención legal más expresiva se halla en el Artículo 235, que establece que cuando resulte necesaria una especial actuación de la Comunidad económica para conseguir, dentro del mecanismo comunitario, sus finalidades, si en el Tratado no estuvieren previstos los medios de acción requeridos a ese propósito, el Consejo, unánimemente, a propuesta de la Comisión y una vez consultada la Asamblea, adoptará las disposiciones adecuadas al caso. ¿Puede pedirse más a la humana facultad de previsión?

El punto que, entre las eventuales exigencias de acomodación, deseo destacar de modo específico es el relativo al **control de origen**, siempre presente para evitar desviaciones de tráfico. El dicho control responde justo a la similar temática que, como se recordará, ha ocupado un destacado papel en las relaciones entre el área común peninsular y la canaria, como consecuencia de la externidad de nuestras especialidades y los distintos niveles tributarios entre ambas áreas, temas a que nos hemos referido en otra parte de la obra. La situación que se plantearía entre lo que vendría a constituir el área común de la Comunidad y una parte especial de ella, la canaria, singularmente asociada o incorporada, es sensiblemente similar.

En este supuesto, Canarias, conforme al Artículo 10 del Tratado (66), y debido a su conceptualización como área franca o exenta, constituiría, no obstante las posible adecuaciones realizables al amparo del antes comentado Artículo 235, un territo-

---

(66) Dice este precepto en su apartado 2.º: "Antes de que acabe el primer año, a partir de la entrada en vigor del presente Tratado, la Comisión determinará las disposiciones aplicables, en el tráfico entre los Estados miembros, a las mercancías originarias de otro Estado miembro, para la fabricación de las cuales se hayan utilizado productos no suje-

rio comercialmente extraño a la Comunidad, como igualmente ha venido siendo un área comercialmente extranjera en relación a la Península y Balear desde, como dijimos oportunamente, la misma instauración de las Franquicias en el Ordenamiento patrio.

El problema de la fijación y determinación del origen de las mercancías ha sido ya estudiado en la negociación que culminó en el Acuerdo Preferencial actual. Fruto de la preocupación sobre este particular es la inclusión como Anejo al mismo de un protocolo —sin duda muy importante— relativo a las normas de definición y operatividad del origen de los productos objeto del tráfico entre ambos mercados.

Esta inquietud está plenamente justificada, pues la C.E.E. —como nuestra área común respecto del Archipiélago— ha querido tomar las necesarias prevenciones sobre las posibles desviaciones de tráfico a consecuencia de las diferencias de nivel tributario entre la Tarifa Exterior Común, la protección o exención aduanera española y el juego de preferencias recíprocamente acordadas entre ambas partes contratantes. El Acuerdo ha de referirse, obviamente, a las mercancías de origen comunitario y español, en la acepción local del término.

En este sentido, como Anexo al Acuerdo de este año y según se ha dicho, figurará un Protocolo cuya trascendencia natural adquiere, ahora y cara al futuro, un hondo significado para Canarias. Estas normas habrán de afectar a la actual configuración de los Certificados de Origen de las Cámaras Oficiales de Comercio Españolas, en general, y a la de los correspondientes a las Administraciones de los Puertos Francos canarios en particular, respecto de las Islas. El problema planteado es, en cierto aspecto, anecdótico desde el prisma de la C.E.E. y su situación frente a España, —no respecto de nuestro tráfico, sino del que haya de partir del área peninsular— porque también responde, en alguna medida, al impacto que el Acuerdo temen diversos sectores y empresas comunitarias que aparejará en punto a la exportación española, no obstante la diferencia de nivel competitivo de las unidades empresariales de uno y otro mercado (67).

---

*tos a derechos de arancel aduanero ni impuestos de efecto equivalente a aquéllos, aplicables por el Estado miembro exportador, o que se hayan beneficiado de una devolución total o parcial de dichos aranceles e impuestos...*"

- (67) Como ejemplo valga el de la reunión de industriales franceses de la zona de ADOUR, en abril de este año, en la que han estado presentes varias Cámaras francesas (Pou, Bayona...) y en la que numerosos sectores industriales del sur de Francia manifestaron sus temores a la concurrencia industrial española.

El cariz de la adecuación que este fenómeno arrastre cara al ingreso especial de Canarias ya seguro se habrá vislumbrado por el lector, conforme al contenido del problema y a lo expuesto en la Tercera Parte de esta obra sobre la proyección externa de la franquicia. ¿Sería aventurado afirmar que, en los términos de la asociación e integración antes analizados, se propusiera, negociara e instrumentara un esquema interarancelario y fiscal inspirado en el que ya se ha experimentado en España respecto al tráfico Canarias-Península y Península-Canarias? Ciertamente no. El Tratado, en su admirable previsión y su no menos ágil concepción, no rechazaría la negociación de una propuesta documentada y razonada sobre la aplicación al tráfico con la que entonces iba a ser zona comunitaria especial canaria de un esquema en el que, justificado con fundamento y garantía el origen de las mercancías que desde este territorio (que seguiría, en nuestro supuesto, traficando libremente con todo el mundo) se enviaran al comunitario, tuvieran trato libre de la T.E.C. (de los aranceles e impuestos que forman la barrera común). Los productos de probado origen natural de las islas o industrializados en ellas con materias primas nacionales o comunitarias; de bonificación cuando se tratare de productos industriales elaborados con materias o elementos de otras áreas o Estados ajenos a los miembros de la C.E.E. y de pleno gravamen cuando fueren totalmente originarios o procedentes de terceros países. Entre otros, parece decisivo el argumento de que, en todo caso, como hasta ahora ha venido sucediendo y entonces sucedería, los productos C.E.E. seguirían entrando en Canarias libres de derechos e impuestos.

Y con esto, y con cuantas otras consideraciones han sido dejadas a la meditación de cada uno, concluimos. Tan solo resta expresar el deseo y la esperanza de que España, en el futuro, pueda presentarse a las negociaciones con la C.E.E. con cuantos condicionantes le permitan una postura fuerte, difícil a la infravaloración y contundente por sí misma. Porque, en definitiva, de ello dependerá esencialmente que la negociación sea eficaz y que la situación del Archipiélago pueda ser defendida en toda su integridad, llegado el caso de que la hipótesis de estas estimaciones se dé.

---



## **ANEXOS**

## **ANEXO I**

### **RELACION DE LAS DISPOSICIONES MAS IMPORTANTES CONSULTADAS EN ESTE TRABAJO**

A continuación he estimado útil al lector en general o al particularmente atraído por el tema tratado, por razones de investigación o profesión, relacionar por orden cronológico las normas y disposiciones principalmente consultadas para la configuración y realización de este trabajo.

1. R. D. de 11 de Julio de 1.850
2. Ley de 18 de Mayo de 1.863
3. Ley de 22 de Junio de 1870
4. R. O. de 13 de Noviembre de 1880
5. D. de 19 de Noviembre de 1884
6. D. de 15 de Octubre de 1894
7. Ley de 6 de Marzo de 1900
8. Reglamento (de anterior) de 20 de Marzo de 1900
9. Ley de 11 de Julio de 1912
10. D. L. de 28 de Junio de 1927
11. R. D. L. de 11 de Septiembre de 1927
12. D. L. de 11 de Julio de 1929
13. R. D. de 20 de Marzo de 1930
14. Reglamento (10) de 22 de Julio de 1930
15. Ley de 9 de Septiembre de 1931
16. Ley de 17 de Marzo de 1932
17. Ley de 24 de Octubre de 1939
18. Ley de 16 de Diciembre de 1940
19. Ley de 8 de Noviembre de 1941
20. Ley de 17 de Diciembre de 1944
21. D. de 28 de Diciembre de 1945

22. D. de 25 de Enero de 1946
23. D. de 8 de Febrero de 1946
24. O. M. de 15 de Octubre de 1947
25. D. de 17 de Octubre de 1947
26. O. M. de 31 de Enero de 1952
27. D. de 26 de Febrero de 1954
28. D. de 15 de Mayo de 1954
29. O. M. de 21 de Septiembre de 1955
30. Ley de 22 de Diciembre de 1955
31. Ley de 26 de Diciembre de 1957
32. Decretos de 7 de Marzo de 1958
33. D. de 25 de Abril de 1958
34. O. M. de 31 de Julio de 1958
35. D. L. de 21 de Julio de 1959
36. Ley de R. Tributaria de 1959
37. D. de 4 de Febrero de 1960
38. D. de 27 de Marzo de 1960
39. D. de 30 de Mayo de 1960
40. D. de 3 de Junio de 1960
41. D. de 21 de Julio de 1960
42. O. M. de 31 de Mayo de 1961
43. D. de 8 de Junio de 1961
44. D. de 7 de Diciembre de 1961
45. Ley de 22 de Diciembre de 1962
46. Ley de 2 de Diciembre de 1963
47. Ley de 26 de Diciembre de 1963
48. Ley de 11 de Junio de 1964
49. D. de 9 de Junio de 1964
50. O. M. de 18 de Julio de 1964
51. D. de 27 de Julio de 1964
52. O. M. de 28 de Julio de 1964
53. D. de 11 de Septiembre de 1964
54. O. M. de 23 de Noviembre de 1965
55. O. M. de 14 de Agosto de 1965
56. Ley de 28 de Enero de 1966
57. O. M. de 26 de Marzo de 1966
58. Ley de 23 de Julio de 1966
59. D. de 22 de Diciembre de 1966
60. Decretos de 22 de Julio de 1967
61. D. de 11 de Julio de 1968
62. D. de 28 de Noviembre de 1968
63. Ley de 30 de Junio de 1969
64. D. de 27 de Marzo de 1969
65. D. de 5 de Julio de 1969

- 66. O. M. de 18 de Febrero de 1970
- 67. O. M. de 18 de Abril de 1970
- Resoluciones de la D.G.A. y Ordenanzas y Disp.  
Aduaneras.

## ANEXO II

ESTUDIO SOBRE LA DIVERSIDAD DE TERRITORIOS ADUANEROS ESPAÑOLES, SOBRE LAS POSIBLES CONSECUENCIAS DE ESTA DIVERSIDAD EN EL CASO DE LA INCORPORACION DE ESPAÑA AL GATT Y A LA CEE, Y SOBRE LAS MODIFICACIONES LEGALES QUE SE CONSIDERAN CONVENIENTES PARA HACER FRENTE A LA NUEVA SITUACION.

### INTRODUCCION

La decisión del Gobierno español de hacer que España participe en los movimientos de cooperación e integración, que constituyen, en estos momentos, los objetivos básicos de la política de los principales países extranjeros, plantea la necesidad de estudiar determinadas reformas de nuestra organización interna, entre las cuales aparece en el primer plano la que se refiere a la organización arancelaria. En efecto; si, como parece probable, España accede en fecha próxima al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) y se incorpora a la Comunidad Económica Europea, será necesario que, con anterioridad, hayamos acomodado nuestra legislación arancelaria a la nueva situación que vá a crearse. Y ello, no sólo para tratar de obtener las mayores ventajas de esa nueva situación, sino por el deber inexcusable de tratar de evitar los perjuicios que podrían sufrir aquellas partes del territorio nacional que constituyen hoy territorios aduaneros aparte del territorio aduanero peninsular, y que por tal razón no podrían incorporarse de pleno derecho, ni al GATT ni al Mercado Común.

Aunque se trata de dos Organizaciones con extensión y fines diferentes, es evidente que, lo mismo ante el GATT que ante el Mercado Común, lo primero que tendremos que hacer es definir el territorio aduanero al cual han de aplicarse los Tratados que van a concertarse, que la definición que adoptemos para el GATT, prejuzgara en forma decisiva la que haya de adoptarse por el Mercado Común, y que urge preparar esta definición porque tanto el proyecto de Protocolo de adhesión al GATT, como la audición de nuestras pretensiones ante la Comunidad Económica Europea deberán hacerse patentes en los primeros meses de 1963.

Actualmente, el territorio nacional se halla dividido en tres territorios aduaneros independientes: 1.º El territorio Peninsular y Balear. 2.º El territorio de las dos Provincias canarias, y de las Plazas de Ceuta y Melilla. Y 3.º, el territorio de nuestras provincias africanas. Cada uno de estos territorios se rige por una legislación arancelaria diferente y, sobre todo en el caso del primero, se halla aislado de los otros dos por un cordón aduanero mantenido con todo su aparato y eficacia. Si esta situación de falta de unidad aduanera, que crea tres zonas económicas de características marcadamente diferenciadas se consagrara en los oportunos instrumentos internacionales, y el ingreso de España en el GATT y en el Mercado Común, se hiciera sólo en nombre del territorio aduanero peninsular y balear, dejando aparte los territorios aduaneros de Canarias, Ceuta, Melilla y el de las provincias africanas, podría crearse una situación de incalculables consecuencias económicas y políticas, sobre todo hoy, en que la puesta en práctica de la llamada descolonización está llegando a sus peores extremos.

## PRIMERA PARTE

### EL TERRITORIO ADUANERO EN LA LEGISLACION DEL GATT Y DEL MERCADO COMUN

1.º—La definición de Territorio aduanero de acuerdo con los principios del GATT.

El Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio se hace efectivo entre territorios aduaneros. Si el territorio político de un país, está dividido en dos o más territorios aduaneros, con legislaciones arancelarias y Aranceles diferentes, al negociar con

terceros países, será necesario definir a que legislación y a qué Arancel se refieren las concesiones que van a otorgarse. Es, en consecuencia, natural que en el Protocolo de adhesión al GATT de cada Parte Contratante, se defina el territorio o territorios aduaneros al que, o a los que, se extiende el Acuerdo.

Este principio está claramente definido en el Artículo XXIV del Acuerdo General que dice así:

“1.º Las disposiciones del presente Acuerdo se aplicarán al territorio aduanero metropolitano de las Partes Contratantes, así como a cualquier otro territorio aduanero en relación con el cual el presente Acuerdo haya sido aceptado en los términos del Artículo XXVI (adhesión de los miembros fundadores) o sea aplicado en virtud del Artículo XXXIII (adhesión de nuevos miembros) o conforme al Protocolo de aplicación provisional. Cada uno de estos territorios aduaneros será considerado como si fuera una Parte Contratante, exclusivamente, a los fines de aplicación territorial del presente Acuerdo.

2.º Para el fin de la aplicación del presente Acuerdo se entenderá por territorio aduanero todo territorio para el cual exista un Arancel de Aduanas distinto o sean aplicadas reglamentaciones comerciales distintas para una parte sustancial de su comercio con los otros territorios”.

Esta idea de diversos territorios aduaneros aún dentro de un mismo país, se mantiene a través de todo el Acuerdo General. Así por ejemplo: El apartado 5 del Artículo XXVI prescribe: “Cada Gobierno que acepte el presente Acuerdo, le acepta para su territorio metropolitano y para los otros territorios que represente en el plano internacional, a excepción de los territorios aduaneros distintos, que el referido Gobierno señalará al Secretario ejecutivo de las Partes Contratantes, en el momento de su propia aceptación”.

Pero es evidente que las Partes signatarias del Acuerdo consideraron esta excepción como una solución temporal, puesto que en el propio apartado 5, establecieron un procedimiento rápido y automático para que estos territorios aduaneros distintos, pudieran, o bien incorporarse a la norma del territorio principal, o bien convertirse en Parte Contratante independiente “si adquieren autonomía completa en la dirección de sus relaciones comerciales exteriores”.

La existencia de dos o más territorios aduaneros dentro de un mismo país crea el problema de “las preferencias”.

El sistema del GATT se funda en la cláusula de “nación más favorecida”, es decir, en el compromiso de hacer extensivas a todas las Partes Contratantes, todas y cada una de las ventajas

concedidas a un tercero. Este principio está consagrado en el Artículo 1.º que dice:

“Toda ventaja, favor, privilegio o inmunidad concedido por una Parte Contratante a un producto originario o destinado a cualquier otro país, será, inmediatamente y sin condiciones, extendido a todo producto similar originario o destinado al territorio de todas las otras Partes Contratantes”.

Es decir, que si un territorio aduanero concede una ventaja a un producto procedente de otro territorio aduanero, aunque los dos territorios formen parte de la misma nacionalidad, esa ventaja tendrá que hacerse automáticamente extensiva a todas las Partes Contratantes.

Pero, este principio no podía ser aplicado sin las naturales excepciones, justificadas por situaciones tradicionales de hecho y de derecho, y así fué necesario autorizar la supervivencia de las preferencias que, tradicionalmente y por diversas razones, se habían venido acordando los diferentes territorios aduaneros entre sí sobre todo, cuando estas preferencias estaban impuestas por la existencia de vínculos políticos más o menos estrechos, que necesariamente se habían reflejado en lo económico.

Las preferencias, que debían seguir siendo preferencias a la puesta en vigor del Acuerdo General, fueron expresamente enumeradas, registradas y reconocidas, para los países fundadores, en el propio artículo 1.º y descritas en los Anexos A al F del Acuerdo General. Por ejemplo: Las tarifas preferenciales existentes entre el Reino Unido y sus colonias o dominios; las tarifas preferenciales que existían entre Francia y los territorios de la Unión francesa; las preferencias en vigor entre USA y Cuba; o las preferencias que se acordaron entre sí los países que formaron parte del antiguo Imperio Otomano.

Para la adhesión de nuevos miembros, el Artículo XXXIII no especifica que éstos, deban declarar las preferencias existentes en el momento en que se verifica la adhesión para que sean reconocidas después de ésta, pero, puesto que la adhesión habrá de hacerse “en las condiciones a fijar entre el Gobierno que accede y las Partes Contratantes”, no parece natural que esas condiciones sean más liberales que las que tuvieron que soportar los miembros fundadores al ponerse en marcha el Acuerdo General.

En consecuencia, parece lógico que, al acceder el GATT un país cuyo territorio nacional se halle dividido en dos o más territorios aduaneros, defina con cual de estos territorios accede, y declare las preferencias que este territorio tiene concedidas al otro o a los otros territorios aduaneros que componen la nacionalidad. Todo ello a fin de que estas preferencias



sean reconocidas y aceptadas por las otras Partes Contratantes, y subsistan como tales preferencias, después de verificarse la accesoión. Pero sin que, en principio, deban ser aumentadas en número o en intensidad.

A estos efectos el apartado 4.º del Artículo I establece, que el margen de preferencia, o bien se hará constar en una lista concreta, o bien, en caso de no existir dicha lista, se mantendrá dentro de la diferencia existente, en una fecha determinada, entre el derecho preferencial y el derecho aplicable a la nación más favorecida.

De acuerdo con estos principios, el Comité jurídico del GATT. preparó, cuando se iniciaron las gestiones para la accesoión de España, un proyecto de Protocolo de accesoión, cuya traducción se acompaña como anexo de este informe, en el que se plasmaba un mecanismo a través del cual habrían de regirse y mantenerse las preferencias que España metropolitana concede a otros territorios de soberanía española o respecto de los cuales España tiene responsabilidad internacional.

La Delegación española en el GATT rechazó abiertamente este proyecto de Protocolo, porque aparte de que en él se consignaban frases que podían suponer un desconocimiento de la unidad política del territorio español, su aceptación hubiera supuesto la aceptación del principio de la congelación de las preferencias que el territorio aduanero peninsular concede a los territorios aduaneros de Canarias y de las provincias africanas.

Es verdad, que en el propio proyecto de Protocolo, se señalaba el procedimiento para poder ampliar las preferencias vigentes, siempre que las Partes Contratantes no considerasen que, la extensión de la preferencia a un nuevo producto o el aumento de la ya existente, habría de producir una desviación sustancial de las corrientes comerciales del producto en cuestión. Pero, ésta era para nosotros una garantía muy relativa y, de aceptar ese estado de cosas, podríamos prever que cuando en Canarias o en Africa se estableciera una nueva preferencia a la importación en el territorio peninsular del nuevo producto obtenido, surgiría el veto de la nación que hasta ese momento había venido abasteciendonos de él, puesto que esa nación se vería desplazada por la preferencia concedida al producto fabricado en el territorio aduanero extraeuropeo.

En consecuencia, la aceptación de esta condición sería tanto como condenar a las provincias africanas y, sobre todo a las Canarias, a permanecer para siempre en su estado actual de desarrollo, puesto que es evidente que la industrialización de esas provincias sólo será factible sobre la base del mercado peninsular .

En una nueva consulta que la Delegación española ha hecho recientemente al Asesor Jurídico del GATT, Sr. Roger, dicho Asesor ha confirmado, que en la situación actual de la legislación aduanera española, lo único que podría hacerse, para no mencionar los territorios aduaneros extrapeninsulares en el Protocolo de adhesión, sería la de decir simplemente:

“En relación con la aplicación del apartado 4 del Artículo I para las preferencias en vigor en el territorio español, la fecha de 10 de abril de 1947, será reemplazada por la de ... de 1962”.

Pero, aparte de que es de prever que esta fórmula habría de encontrar resistencia en algunas Partes Contratantes (y el propio Sr. Roger aconsejaba una gestión previa de tanteo, con las Delegaciones de USA, de la CEE. y del Reino Unido), es lo cierto que su aplicación, supondría la aceptación del principio de congelación de las preferencias existentes.

2.º—La definición del territorio en la Comunidad Económica Europea.

En principio, el Mercado Común se ha constituido sobre la base de los territorios aduaneros metropolitanos. El artículo 227 del Tratado de Roma establece:

“El presente Tratado se aplica al Reino de Bélgica, a la República Federal de Alemania, a la República francesa, a la República Italiana, al Gran Ducado de Luxemburgo y al Reino de los Países Bajos”.

Pero en el número 2 del mismo artículo se amplía la aplicación territorial del Tratado, aunque con determinadas restricciones, a los Departamentos franceses de Argelia y a los Departamentos franceses de ultramar que son: Martinica, Reunión, Guadalupe y Guayana.

Viene después el caso de las partes no europeas del Reino de los Países Bajos (Surinam y las Antillas holandesas) respecto de las cuales se declaró en Roma la intención de abrir negociaciones con vistas a la conclusión de un convenio de asociación económica entre ellas y la Comunidad. Todo ello “teniendo en consideración los lazos estrechos que unen las Partes del Reino de los Países Bajos”.

Por último, el resto de los territorios y países no europeos que mantenían en 1957, variadas relaciones de dependencia con sus respectivas metrópolis, serán asociados de la Comunidad bajo la denominación genérica de “países y territorios”.

El artículo 131 prescribe:

“Los Estados miembros convienen en asociar a la Comunidad a aquellos países y territorios no europeos, que mantienen con Bélgica, Francia, Italia y los Países Bajos relacio-

nes particulares. Estos países y territorios desde ahora denominados "países y territorios", son enumerados en la lista que es objeto del Anexo IV del presente Tratado".

Los países y territorios enumerados en dicho anexo IV son: las antiguas colonias francesas, las antiguas colonias belgas, el territorio de Somalia, bajo tutela italiana, y la Nueva Guinea como colonia holandesa. Desde 1957 al momento actual, la mayor parte de estos países han obtenido la independencia, pero, por el momento siguen conservando su estatuto de países y territorios asociados.

En resumen, el territorio a que se extiende el Mercado Común puede clasificarse así:

**Primera categoría.**—Territorio europeo de los seis países signatarios, que participa por entero en los deberes y derechos de la Comunidad.

**Segunda categoría.**—Departamentos franceses de Argelia y de ultramar (Martínica, Reunión, Guadalupe y Guayana), que participan casi enteramente de las obligaciones y derechos de la Comunidad, excepto en lo que se refiere a la libre circulación de personas, de servicios y de capitales.

**Tercera categoría.**—Territorios de Surinam y Antillas holandesas, que disfrutarán de un tratado especial de asociación con la Comunidad.

**Cuarta categoría.**—Países y territorios asociados. El fin de la Asociación (artículo 131) es la promoción del desenvolvimiento económico y social de estos territorios y el establecimiento de relaciones económicas estrechas entre ellos y la Comunidad en su conjunto.

Conviene que fijemos nuestra atención en el "status" de los Departamentos franceses de ultramar, que hemos incluido en la segunda categoría, porque pueden servir de precedente para el status de nuestras provincias extraeuropeas.

Francia consiguió la incorporación de casi pleno derecho de esos departamentos extraeuropeos, porque así había sido admitido en el GATT y porque constituían con el territorio continental un territorio aduanero único y, por consiguiente, una sola unidad económica. El dejar al margen de la Tarifa Exterior Común (aunque en virtud de otros principios pudiera serles aplicable) a esos departamentos ultramarinos, era tanto como romper la unidad económica del territorio francés, basada esta unidad en un arancel único para la entrada de mercancías y en la libre circulación de las mismas entre los distintos departamentos continentales y extracontinentales.

Conviene puntualizar que, sin embargo, esos Departamentos ultramarinos, tienen excepciones aduaneras de alguna impor-

tancia, materializadas en sendos apéndices del Arancel francés, con derechos arancelarios especiales para una serie de productos de consumo local, cuyo abastecimiento desde la Francia continental, resultaría excesivamente costoso, o daría lugar a la necesidad de una vigilancia fiscal excesivamente complicada.

Francia, al suscribirse el Acuerdo General de Tarifas y Comercio, se adhirió a él con este sistema que quedó plenamente reconocido y que fué también admitido sin discusión al constituirse la CEE. Las rebajas intracomunitarias que se están operando en el Mercado Común y la adopción de la T.E.C. por los Estados Miembros, se realiza igualmente en los apéndices de los cuatro Departamentos ultramarinos siguiendo las reglas comunitarias es decir, en los citados apéndices se van reduciendo los derechos especiales frente a la CEE, y se van aproximando a la T.E.C. No parece, pues, que exista la posibilidad de mantener apéndices con derechos especiales una vez que esté plenamente realizada la unificación aduanera. Lo más probable es que Francia, cuando la aproximación a la T.E.C. pueda constituir un peligro para el nivel de precios de los Departamentos ultramarinos, solicitará de la CEE el establecimiento de contingentes arancelarios especiales para el abastecimiento de esos Departamentos en aquellos artículos que, tradicionalmente, vienen suministrándose de países terceros. A estos fines recurrirá el Artículo 25 del Tratado de Roma donde están previstos estos casos.

La fórmula francesa sería perfectamente aplicable a la unificación aduanera del territorio nacional español. La situación de Canarias, por lo que respecta a los productos de monopolio público en la Península y Baleares, es idéntica a la de Córcega y la estructura técnica y económica de las provincias africanas respecto de la Península, no es tan extraordinariamente diferente de la estructura de los Departamentos ultramarinos franceses respecto de la Francia continental.

3.º—Posición Negociadora de España frente al GATT y frente a la Comunidad Económica Europea.

De los antecedentes reseñados parece deducirse inequívocamente que sería de una gran ventaja, si pudiéramos presentarnos ante el GATT y ante la Comunidad Económica Europea con el territorio nacional arancelariamente unificado: Ante el GATT, estudiaremos así el problema de la consolidación de las preferencias y accediéramos al Acuerdo General con todo el territorio nacional, salvando el grave inconveniente de tener que señalar a las provincias extraeuropeas como territorios aduaneros distintos. Ante el Mercado Común nos colocaríamos en condiciones de poder alegar el precedente francés, haciendo entrar a nues-

tres territorios extraeuropeos en lo que hemos llamado segunda categoría. Salvaríamos así a nuestras provincias africanas, y sobre todo a las Canarias y a las plazas de Ceuta y Melilla, del peligro de tener que unir su suerte a la de los países y territorios negros de la cuarta categoría.

## SEGUNDA PARTE

### DIRECTRICES PARA CONSEGUIR LA UNIFICACION DEL TERRITORIO ADUANERO NACIONAL

La unificación puede hacerse de todo el territorio (posición maximalista) o solamente del territorio peninsular y balear, con las Canarias y Plazas de Ceuta y Melilla, o con las provincias africanas (posición minimalista). Pero cualquiera que sea la amplitud del territorio unificado la unificación debe ser lo más real posible, para consagrarla plenamente en el GATT, y presentarla en nuestra negociación con la CEE en forma tal, que el territorio unificado se coloque en el mismo status de negociación.

Teniendo en cuenta que la unificación con el territorio canario, es la que presenta mayores dificultades, vamos a concentrar nuestro estudio en este problema, seguros de que las fórmulas que se apliquen a Canarias podrán ser también aplicadas al resto del territorio nacional extraeuropeo.

1.º—Interés de que Canarias quede asociada a la C.E.E. con el mismo status que la Península y Baleares.

En los Anejos 1 y 2 de este estudio, figura un análisis estadístico del comercio de Canarias con el extranjero (Anejo n.º 2) y con la Península y Baleares (Anejo n.º 3). (Dada su fecha no se transcriben).

Como resumen de las conclusiones que pueden extraerse del examen detenido de ambos anejos, puede afirmarse que, si consideramos como futura área del Mercado Común lo que actualmente es la C.E.E., la E.F.T.A., los países europeos en vías de acceso al Mercado Común (Grecia, Irlanda y Turquía) más la Península y Baleares, Canarias realiza de dicha área el 48'6 por 100 de sus importaciones y envía a la misma área el 76'7 de sus exportaciones.

El hecho de que Canarias importe de fuera de la futura área del Mercado Común más del 50 por 100 de sus necesidades, no tiene ninguna trascendencia, puesto que ese 50 por 100 corresponde, en casi su totalidad, a las importaciones de crudos

del petróleo, que seguirán siendo de libre importación en la futura área antes citada.

2.º—Medidas fundamentales para la unificación aduanera de todo el territorio nacional con anterioridad a la adhesión de España al GATT.

El Ministerio de Comercio considera que es absolutamente necesario unificar aduaneramente todo el territorio nacional antes de nuestra adhesión al GATT.

El sistema que se propone adoptar sigue en lo fundamental la fórmula francesa expuesta en la primera parte de este estudio. En síntesis las medidas a adoptar para la introducción de tal sistema, son las siguientes:

Primera.—Publicación de la correspondiente disposición legal modificando la actual Ley Arancelaria, en el sentido de unificar los territorios aduaneros hoy existentes dentro del área de soberanía española. Esto supone la vigencia del Arancel Nacional no sólo en la Península y Baleares, sino también en las Islas Canarias. Este principio general de unificación del territorio nacional no se rompe por el hecho de que se adopten los apéndices a que se refiere el siguiente apartado.

Segunda.—Publicación de un apéndice con las principales posiciones exentas de derechos para las Islas Canarias (y subsidiariamente, para las Plazas y Provincias Africanas). En este apéndice habrán de estar incluidos todos aquellos productos que tienen una cierta importancia en el consumo de las Islas y para los cuales no puede adoptarse el derecho del Arancel, por ser su incidencia excesivamente elevada para mantener un nivel de precios adecuado para el Archipiélago. Para la elaboración de ese apéndice, se ha procedido a la confección de una primera lista de productos que podrían quedar incluidos en él. Esta lista es la que aparece como Anejo número 4 a este estudio, y en ... posiciones (lo cual representa menos de un ... por 100 del total de posiciones del Arancel) cubre el ..... por 100 del total de importaciones realizadas en Canarias en 1961, con procedencia del extranjero.

La referida lista ha sido analizada por un Grupo de Trabajo, para completarla con algunos productos que escaparon en el momento de su confección, así como para eliminar de la misma una serie de productos que, por lo bajo del actual Arancel de Aduanas o por la escasa importancia de los mismos, puedan ser excluidos sin ningún temor. Puede hacerse además una observación de gran importancia: teniendo en cuenta que sobre los tabacos y los productos petrolíferos no existe actualmente ningún derecho de Aduanas, en razón a la existencia de los Mo-

monopolios de Petróleo y Tabacos en la Península y Baleares, dichos productos podrían ser excluidos del apéndice, ya que, al no extenderse tales Monopolios a las Islas Canarias, debería entenderse que la Disposición Octava del Arancel no rige en Canarias, siendo, por tanto, libre la entrada de tales productos en el Archipiélago.

La exclusión de los productos del Monopolio y de aquellos que en nuestro actual Arancel tienen un derecho igual o inferior al 5 por 100, haría que la cifra de comercio cubierta por la lista, se redujera en ..... millones de pesetas, equivalentes al ..... por 100 de las importaciones realizadas por Canarias del extranjero, y a menos del 5 por 100 del total de importaciones españolas procedentes del extranjero. Teniendo en cuenta que el primer porcentaje no representa una parte sustancial del comercio canario de importación del extranjero, no cabe esperar críticas excesivamente duras en el GATT, sobre excesiva amplitud del apéndice. Para defender nuestra posición en este punto, está en curso de preparación un estudio sobre el porcentaje de comercio que cubren los apéndices de los Departamentos franceses de Ultramar.

Tercera.—Todos los productos incluidos en el apéndice deberán quedar exentos de derechos de importación, así como de cualquier otro impuesto que no sea el de la Tarifa Fiscal.

Cuarta.—Todos los productos extranjeros importados de Canarias deberán gravarse con la Tarifa Fiscal.

Este Ministerio estima que esto no supondrá en ningún caso una elevación del nivel de precios en las Islas, ya que a primera vista parece que la suma de los arbitrios de Puertos Francos, de los derechos de Cabildo y de los impuestos sobre el Gasto, que actualmente se perciben a la importación de tales productos, supone en total un gravamen análogo al que podría derivarse de la aplicación de la Tarifa Fiscal.

El establecimiento de la Tarifa Fiscal es absolutamente necesario para que el comercio entre la Península, Baleares y Canarias se realice de acuerdo con el principio de territorio aduanero único. Hasta la fecha una gran parte de los productos peninsulares exportados a Canarias son objeto de desgravación fiscal, a efectos de compensar la carga del Impuesto sobre el Gasto que tales productos deben soportar a su entrada en Canarias. Al ser la Tarifa Fiscal (con cuyo tipo se desgrava a la exportación peninsular a Canarias) superior al referido Impuesto sobre el Gasto percibido en las Islas, resulta que lo que está haciendo es primar la exportación de los productos peninsulares al Archipiélago. Esta política seguida hasta ahora no tendría razón de subsistir con la unificación aduanera del territorio

nacional, puesto que al cargarse sobre los productos de importación extranjeros la Tarifa fiscal, y al no percibirse absolutamente ningún gravámen sobre los productos peninsulares a su entrada en las Islas, los productos de la Península mantendrán sus posibilidades de competencia.

**Quinta.**—La unificación aduanera del territorio nacional supone el establecimiento de Aduanas en las Islas Canarias. La existencia del apéndice de derechos especiales hace necesaria la previsión de una reglamentación para cierto tráfico entre Canarias y el resto del territorio aduanero español. Esta reglamentación podría hacerse sobre la siguiente base:

“Cuando en las provincias Canarias se embarquen con destino a la Península y Baleares mercancías de procedencia o con materia prima extranjera incorporada, que hayan entrado en aquellas Provincias al amparo de los apéndices de derecho especiales, en las Aduanas de las citadas provincias, y en el momento del embarque del producto con destino a la Península o Baleares, se exigirá el pago de la diferencia entre el derecho establecido en el apéndice y el derecho del Arancel. Cuando se trate de mercancía manufacturada en Canarias con mercancía extranjera incorporada, el pago solamente se exigirá por la parte de valor correspondiente a la materia extranjera efectivamente incorporada”.

En el caso de que se establecieran apéndices especiales para las Plazas y Provincias africanas, sería necesario aplicar la regla anterior al tráfico entre dichas Plazas y Provincias con la Península y Baleares y con Canarias.

**Sexta.**—Establecimiento de zonas francas en Canarias y cesión de amplias facultades a las Delegaciones Regionales en materia de importaciones y admisiones temporales.

Con los seis grupos de medidas estudiados en los apartados anteriores podría quedar claramente constituido el territorio aduanero nacional único para entrar España con este carácter en el GATT. (al igual que lo hizo Francia en 1947), consagrando así internacionalmente una fórmula que nos será de enorme valor en nuestra asociación a la Comunidad Económica Europea.



## TERCERA PARTE

### CONSECUENCIAS DE LA UNIFICACION ADUANERA DEL TERRITORIO NACIONAL EN LO REFERENTE A NUESTRA ASOCIACION A LA C.E.E.

Al entrar en vigor el acuerdo de asociación entre España y la C.E.E., se iniciarán en nuestro sistema arancelario una serie de transformaciones que básicamente consistirán en el progresivo desarme arancelario frente a los países de la C.E.E. y en la paulatina aproximación de nuestro Arancel a la Tarifa Exterior Común de la Comunidad. ¿Cómo afectarán estas transformaciones al régimen de los apéndices? El precedente francés en este punto —véase primera parte de este estudio— es bien claro: Los derechos especiales que figuran en los apéndices se reducirán frente a los países de la C.E.E., al mismo ritmo que los derechos del Arancel del territorio aduanero único, y, asimismo, los derechos especiales del apéndice irán aproximándose a la Tarifa Exterior Común en la misma forma en que se haga con los derechos del Arancel.

Al no establecer absolutamente ninguna especialidad en el proceso de integración aduanera de Canarias en la C.E.E., respecto del sistema que se empleará para la Península, Baleares y Canarias, podrá beneficiarse de las ventajas que España, como un todo, obtenga en agricultura y en exportaciones industriales. Es decir, si la pretensión española de ir a una integración inmediata de nuestra agricultura con la C.E.E. fuera aceptada, Canarias, desde el día siguiente de la entrada en vigor del acuerdo de asociación, podría exportar sus productos agrícolas al Mercado Común sin más trabas que las existentes en el comercio intracomunitario en la misma fecha. Análogamente, si la C.E.E. aceptara la pretensión española de que desde el momento de entrada en vigor del acuerdo de asociación se dé a los productos industriales españoles el mismo trato arancelario que los países de la Comunidad se concedan entre sí en la misma fecha, Canarias se beneficiaría de tales ventajas.

En el supuesto de que la C.E.E. rechazara las dos pretensiones expresadas en el párrafo anterior, habría que pensar en proponer una fórmula de integración inmediata de la agricultura canaria en la C.E.E. o en la petición de contingentes arancelarios libres de derechos en el Mercado Común, para ciertos productos canarios. Existe el precedente de los vinos de la Isla de Samos en el Acuerdo de asociación de Grecia a la C.E.E.

Finalmente, hay que hacer referencia a la posibilidad que nos ofrece el Artículo XXV del Tratado de Roma de poder pedir para Canarias la autorización de contingentes arancelarios libres de derechos para la importación de productos en los cuales el suministro se realice tradicionalmente de países terceros. El examen detallado a este respecto de la lista contenida en el Anejo n.º 3, nos lleva a la conclusión de que los contingentes arancelarios necesarios serán mucho menores de lo que inicialmente podría pensarse. En su mayor parte, las importaciones canarias, excluidos los productos petrolíferos (que estarán exentos en la T.E.C. o cuyos derechos no han sido todavía establecidos en la misma), proceden de la posible área futura del Mercado Común (C.E.E. más E.F.T.A. más países en vía de acceso).

## ANEXO III

### COMENTARIOS SOBRE EL ESTUDIO REALIZADO POR LA DIRECCION GENERAL DE POLITICA COMERCIAL EN RELACION CON LA POSIBLE INTEGRACION DE ESPAÑA AL GATT Y A LA C.E.E. Y SU REPERCUSION PARA CANARIAS. SANTA CRUZ DE TENERIFE.

La propuesta efectuada por el Ministerio de Comercio, en torno a este grave y delicado tema de la situación de Canarias frente a las próximas negociaciones con el GATT y el Mercado Común, obliga a realizar una serie de consideraciones sobre el contenido de la misma. Estas consideraciones pueden ser de carácter general o de índole parcial por lo cual, para lograr una mayor claridad expositiva, van a ser tratadas por separado.

#### I.—CONSIDERACIONES GENERALES

Son las que afectan a la totalidad del estudio en contraposición con las parciales limitadas a comentar ideas, conceptos y principios que de una forma algo errónea se vierten en el mismo.

La primera consideración general, y a la vez fundamental, obtenida de su lectura, es su enorme pesimismo, al no vislumbrarse otra solución para Canarias que la ruptura con el tradicional sistema comercial hasta hoy vigente.

El planteamiento realizado es simplemente un dilema: o integración aduanera con la Península, con las mínimas excepciones posibles, o quedar al margen de la futura incorporación de España a los organismos internacionales antes citados.

Para poder buscar la posible solución al dilema planteado y evitar las repercusiones económicas y políticas que cualquiera de las dos opciones plantearía, es necesario exponer la segunda

consideración general que se puede hacer al mencionado estudio. Consiste ésta, en apreciar una excesiva ligazón entre el problema de ingreso en el GATT y el ingreso en la C.E.E., hecho que da lugar a un mayor confusionismo de ideas.

Apuntadas las dos consideraciones generales, procede abordar el tema con la mayor claridad y exactitud posible. Para ello parece aconsejable efectuar dos planteamientos por separado, de cada uno de los problemas mencionados, por el probable ingreso de España en cada una de las organizaciones citadas, cosa que no prejuzga la existencia de una cierta relación entre los dos ingresos, pues, dentro de ciertos límites, se admite el precedente que puede representar el uno para el otro.

En primer lugar debe examinarse el problema frente al GATT exclusivamente. El ingreso de España habrá de realizarse según lo dispuesto en el artículo 33 del Protocolo "accesión de nuevos miembros" que textualmente dice:

"Todo gobierno que no sea parte en el presente Acuerdo o todo gobierno que obre en nombre de un territorio aduanero distinto que disfrute de completa autonomía en la dirección de sus relaciones comerciales exteriores y en las demás cuestiones tratadas en el presente Acuerdo, podrá adherirse a él en su nombre o en el de dicho territorio, en las condiciones que fijen dicho gobierno y las partes contratantes. Las decisiones a que se refiere este párrafo las adoptarán las partes contratantes por mayoría de los dos tercios".

De la interpretación correcta de este artículo parece deducirse que un Gobierno puede representar a dos territorios aduaneros distintos incluso en el caso de disfrutar "de completa autonomía en la dirección de sus relaciones comerciales exteriores"; por tanto, con mucho más motivo podrá actuar en nombre de dos territorios aduaneros, cuando la diferencia entre los mismos se reduce a la existencia de un Arancel de Aduanas diferente.

En el caso de España en relación con sus provincias canarias, se trata de dos territorios aduaneros distintos, exclusivamente, por su diferencia de régimen arancelario, ya que en todo los demás aspectos rige una política comercial común. En consecuencia, no se preve ningún inconveniente en que el Gobierno español negocie su incorporación en nombre de dos territorios aduaneros, pues solo afectará esta postura en el aspecto comercial, al considerar dos partes contratantes, "exclusivamente, a los fines de aplicación territorial del presente acuerdo", sin ninguna otra repercusión de cualquier género.

Después de lo dicho, parece claro que no existe ningún inconveniente legal en el planteamiento realizado anteriormente,

que se considera vital para el futuro económico de la región por las razones que más adelante se expondrán.

Admitida la tesis, de la existencia de varios territorios aduaneros dentro del territorio nacional queda por tratar, con referencia al GATT, la cuestión de la congelación de las preferencias.

Esta cuestión no presenta ningún trastorno grave para la economía canaria por tres motivos:

1. Por la existencia de precedentes en el seno del GATT demostrativos de una cierta flexibilidad con relación a este tema, al pensar sobre todo, en la posibilidad de constituir una zona de libre comercio.
2. La posible y probable entrada de España en el Mercado Común hace prácticamente desaparecer este problema al incorporarse el país a una Unión Aduanera existente.
3. Aún en el caso improbable, de no llevarse a cabo el ingreso de España en la C.E.E. no se vislumbra un cambio sustancial de tipo cualitativo en los envíos de Canarias a la Península como consecuencia de su próximo desarrollo industrial.

Solo queda por tanto debatir el precedente que se establece en cuanto a la situación creada por el reconocimiento de dos territorios aduaneros distintos ante el GATT que afectaría a la postura negociadora a tomar acerca del Mercado Común.

Ello nos lleva a tratar del tema básico, o sea del posible ingreso de España en el Mercado Común y por tanto de Canarias. Ante todo hay que hacer una afirmación categórica: a Canarias le interesa incluso más que a la Península la integración.

Partiendo de esta aseveración, el problema queda centrado en la forma de efectuar esta integración y en el planteamiento de la posición negociadora.

El estudio del Ministerio de Comercio solo se ocupa del segundo problema con profundidad, es decir, de las medidas previas a aplicar con vistas a las negociaciones a iniciar. Según el mismo estudio solo cabe presentarse ante la C.E.E., con el disfraz adoptado precipitadamente de un territorio aduanero común y no con dos territorios aduaneros diferentes, como de una forma tradicional vienen existiendo desde el año 1852. No es posible admitir que esta posición pueda tener derivaciones políticas, al considerarse los innumerables motivos de índole histórica, demográfica, económica, etc. que de forma tajante o íntima enlazan o unen a Canarias con el resto del territorio español.

No existe ningún artículo en el Tratado de Roma que impida de manera explícita la incorporación de un país con dos territorios aduaneros. De forma implícita parece percibirse esta postura en el artículo 227, pero el precedente de las provincias y territorios de ultramar franceses y holandeses no sirve para el peculiar caso de Canarias, por las razones apuntadas anteriormente de carácter político, histórico, demográfico, económico, etc., etc.

Esto quiere significar una pretensión, por parte de la región canaria, de intentar su ingreso en la C.E.E. con un trato especial, no recogido en el articulado del Tratado de Roma, sino todo lo contrario. Canarias, teniendo en cuenta los inmensos determinantes que modelan su economía, puede pretender ser un pionero de la integración económica plena, manteniendo a la vez, con mayor intensidad, los vínculos de unión con la Península. Más el enfoque de la integración es totalmente diferente para la Península y para Canarias. Para la Península constituye un verdadero problema, especialmente en el sector industrial, el progresivo desarme arancelario, debido a la debilidad de sus industrias, nacidas y crecidas al amparo de un proteccionismo a ultranza, que impera desde hace setenta años. Durante este largo período Canarias ha vivido bajo los principios del libre-cambismo, con una proyección total hacia el exterior y gracias a la cual ha podido desenvolverse con mayor o menor fortuna. No es el momento de realizar disquisiciones a favor o en contra del régimen librecambista en vigor, pero sí se puede afirmar que gracias a este sistema el Archipiélago ha alcanzado un nivel económico, más o menos modesto, que de otra forma no hubiera logrado.

Como consecuencia, si la economía peninsular y la canaria han tenido distinta evolución y en virtud de ello presentan diferentes estructuras, no pueden ir totalmente unidas a la negociación desde un punto de vista estrictamente económico, aunque sí estrechamente enlazadas desde el político.

El deseo más vehemente sentido por la Península, particularmente en lo referente al sector industria, es lograr un período transitorio lo más largo posible con idea de alargar el proceso de desarme arancelario. A Canarias por el contrario al tener una economía proyectada eminentemente hacia el exterior, impuesta por sus características infraestructurales que la obligan a vivir de lo externo y para lo externo, con un desarrollo industrial incipiente, pero por lo general competitivo internacionalmente, le interesa acortar lo más posible el período transitorio. Lo ideal para Canarias sería lograr desde el primer momento la situación prevista para los países miembros al final de aquel

período, es decir, un desarme absoluto respecto a los bienes importados de los países miembros de la C.E.E. y un trato recíproco para sus exportaciones dentro de los límites que impondrán los países miembros exportadores de los mismos productos agrícolas.

Frente a terceros, no parece que tuviera mucha repercusión la adaptación del arancel común de la Comunidad desde el primer momento, con aquellas exenciones susceptibles de lograr para aquellos productos alimenticios destinados a ser consumidos en las propias islas, fijados mediante cupos anuales que irían disminuyéndose paulatinamente.

Esta postura es perfectamente concordante con el espíritu del Tratado de Roma, y por tanto no parece que exija ni imponga una disimulación de derecho de la situación actual, que, en otros aspectos fundamentales —en cuanto a la idea de nacionalidad—, descansa sobre bases tan firmes.

Pero aparte de lo expuesto en los párrafos precedentes, quedaría otra cuestión a debatir. Si se quiere establecer un arancel común a todo el territorio nacional, aunque sea con un apéndice de exenciones especiales para Canarias, es necesario que con anterioridad se confeccione este arancel común con carácter definitivo que sustituya al provisional actual, para que sobre una base firme pudiera edificarse el futuro régimen comercial canario, si los imperativos que inciden sobre este delicado problema impusieran esta solución como única.

Otro aspecto más a considerar, es la situación delicada que se crearía para Canarias en el período que media entre la aplicación del arancel común y la integración en la C.E.E. durante la cual solo se vislumbran repercusiones desfavorables, sin la obtención de ninguna ventaja que paliase la situación creada. Pero más triste sería aún, que después de modificar tan profundamente el sistema comercial tradicional canario con el único fin de facilitar la integración, ésta por insospechados avatares de la vida no se produjese.

Parece lógico, a la vista de todo lo anteriormente expuesto, presentarse a la negociación con la situación tal cual es, sin adoptar un precipitado cambio, cuyos resultados prácticos son dudosos desde el punto de vista externo y muy peligrosos y delicados en el interno al considerar los efectos desfavorables de orden económico y psicológico que sobre la región producirían estas medidas, particularmente en éstos momentos iniciales de un proceso de expansión.

## II.—CONSIDERACIONES PARCIALES

Una vez formuladas las consideraciones generales, de carácter práctico y jurídico, se va a realizar, de la misma forma

escueta, un repaso de las ideas o conceptos vertidos en el estudio del Ministerio de Comercio, que requieren una aclaración con el fin de evitar erróneas interpretaciones.

Estas consideraciones parciales presentan un marcado carácter económico y fiscal. Solo van a ser objeto de análisis aquellas que, de una forma más decisiva, pueden dar lugar a una falsa concepción de la realidad canaria.

1.—En la página 7, en el párrafo segundo del informe que se comenta, se realiza la siguiente afirmación: “es evidente que la industrialización de esas provincias solo será factible sobre la base del mercado peninsular”.

Nada más lejos de la realidad que este juicio de valor, que además encierra una idea proteccionista en manifiesta oposición con los principios imperantes tanto en el GATT como en el Mercado Común. Las razones demostrativas del equivoco de la afirmación formulada son:

a.—El propio pasado demuestra la imposibilidad de basar la expansión industrial en la idea de abastecer especialmente el mercado peninsular. Pues si así fuera el desarrollo industrial de Canarias ya se habría realizado, porque las condiciones imperantes eran óptimas para ello, al encontrarse con un mercado peninsular eminentemente autárquico, debido al marcado carácter proteccionista de su régimen aduanero lo que motivaba, estrictamente en este aspecto, una situación favorable para la localización industrial en aquella parte del territorio nacional que gozaba de una franquicia arancelaria, y que para la introducción de sus productos industriales en la Península solo tenía que satisfacer los aranceles correspondientes a las materias primas de procedencia extranjera empleadas en su fabricación. Si esta circunstancia favorable, que contrarrestaba, en parte, su lejanía geográfica, no ha sido capaz de lograr una importante expansión industrial en el archipiélago, no se puede dudar que desaparecida ella, por la imposición de un régimen arancelario común con la Península, hubiera hecho imposible el más mínimo balbuceo industrial, al elevarse el importe de las inversiones en instalaciones, al aumentar los salarios como consecuencia de un mayor coste de vida, y al incrementarse el precio de las materias primas, incluso las obtenidas, en el propio archipiélago como consecuencia de efectos indirectos.

b.—Hay un determinante infraestructural, inmutable por tanto, que imposibilita la proyección industrial canaria,



hacia la Península: su lejanía geográfica. Esta lejanía impide a las industrias canarias situarse en un plano competitivo, en la mayoría de los casos, en relación con las peninsulares. Si a éste se le suma la carencia de energía, el elevado precio relativo a la misma y la falta casi absoluta de materias primas se llega a la conclusión de la imposibilidad, para la mayoría de las industrias canarias de poder competir con las peninsulares.

c.—Pero en éstos momentos aún es más paradójica la afirmación especialmente por dos poderosas razones:

c.1.) La probable integración de España en el Mercado Común, producirá, transcurrido el período transitorio, el desarme arancelario frente a los países miembros, con lo cual los productos industriales procedentes de los mismos tendrán fácil acceso al mercado peninsular y se acentuará aún más la imposibilidad competitiva canaria en cuanto a productos industriales, en el ámbito peninsular.

c.2.) Si hasta época bien reciente los nuevos países africanos eran simplemente colonias de sus metrópolis, de las cuales obtenían aquellos productos imprescindibles para satisfacer sus mínimas necesidades, con la independencia de los mismos y sus políticas de desarrollo económico hacen que se considere Africa como un mercado de posibilidades incalculables para un futuro no lejano. Y es precisamente, en relación con este futuro mercado de productos industriales, en donde se aprecian unas claras ventajas para la industria canaria, en razón de su proximidad geográfica, de su mayor grado de desarrollo, de su condición eminentemente europeísta etc., que determinan una situación privilegiada con respecto a los países industriales europeos y del resto del mundo.

Por consiguiente parece lógico sustentar la hipótesis de que el desarrollo industrial canario se proyecte hacia Africa, sobre todo si se verifica el ingreso de España en el Mercado Común, por las apreciables ventajas arancelarias que se alcanzarían de los países y territorios asociados procedentes del antiguo imperio francés y llegado el caso, del británico.

2.—La cuarta medida apuntada para lograr la unificación actual de todo el territorio nacional (página 14 del Estudio) prescribe textualmente: "Todos los productos extranjeros importados de Canarias deberán gravarse con la Tarifa Fiscal".

Y a continuación se inserta el siguiente párrafo: "Este Ministerio estima que esto no supondrá en ningún caso una elevación del nivel de precios en las Islas, ya que a primera vista parece que la suma de los arbitrios de Puertos Francos, de los derechos de Cabildo y de los impuestos sobre el gasto, que actualmente se perciben a la importación de tales productos, supone en total un gravamen análogo al que podría derivarse de la aplicación de la Tarifa Fiscal".

Si a primera vista parece que el establecimiento de la Tarifa Fiscal en Canarias no tendría repercusiones en el nivel de precios y por tanto en el coste de vida, por las razones aportadas en el párrafo transcrito, si se profundiza, se observara el equívoco de la afirmación por las siguientes razones:

- a) El arbitrio de Puertos Francos solo afecta a diecisiete productos, mientras la Tarifa Fiscal es de carácter general.
- b) La supresión de los derechos de los Cabildos a la importación por ser la fuente principal de sus ingresos, daría lugar a otras formas impositivas sustitutivas con la correspondiente incidencia sobre el coste de vida.
- c) El impuesto sobre el gasto, sin discutir su legalidad en una zona franca, solo representa una parte de la Tarifa Fiscal.

De lo cual se infiere que la imposición de una Tarifa Fiscal repercutiría hondamente en el coste de vida del Archipiélago, ya de por sí muy elevado.

3.—No se comprende el sentido que se ha pretendido dar a la última frase del párrafo segundo de la página 17 del Estudio, que textualmente dice:

"Análogamente, si la C.E.E. aceptara la pretensión española de que desde el momento de entrada en vigor del acuerdo de asociación se dé a los productos industriales españoles el mismo trato arancelario que los países de la Comunidad se conceden entre si en la misma fecha, Canarias se beneficiaría de tales ventajas".

A la vista de este párrafo cabe preguntarse:

- a) ¿Este trato entrañaría reciprocidad por parte de España para los productos industriales procedentes de los países miembros?
- b) ¿No representaría más ventajas para la incipiente industria canaria, enfocada hacia Africa de una forma primordial, la propuesta que se formula de abolición total de barreras arancelarias?

4.— Con referencia al párrafo inserto en la página 18 es necesario realizar algunas salvedades:

a) En primer lugar hay que partir de una situación de hecho con respecto a los países que constituyen hoy día el Mercado Común, y de los cuales el valor de las importaciones solo supusieron en 1961 el 21,7% del total importado. En el región de las exportaciones, las realizadas a los países de la C.E.E. solamente representaron en 1961 el 13,5% de las exportaciones totales del Archipiélago.

b) Al no contar con el anexo n.º 4 del Estudio, cuyo texto se desconoce, no se puede tratar con profundidad el tema de los contingentes exentos procedentes de terceros países, aunque por los datos obtenidos se aprecian diferencias sensibles con los apuntados en el informe que se comenta.

En 1961, el valor total de las importaciones en Canarias, supusieron unos 7.500 millones de pesetas. Aquellos productos cuyos valores representan aisladamente más del 1% del total citado y de procedencia extraña al Mercado Común, con excepción del petróleo, son los que a continuación se indican:

Partida arancelaria	MERCANCIAS	Importación en valor		Derechos de la T.E.C.
		de la C.E.E.	De terceros	
09.01	Café .....	—	87.750.284	16% a 21%
10.05	Maiz .....	3.316.492	231.917.173	4% a 9%
17.01	Azúcar .....	3.407.422	205.755.232	80%
24.01	Tabaco en rama ...	989.043	307.952.465	30%
48.01 al	Papeles y cartones .	14.027.216	59.583.670	6% a 21%
48.07	Litografías y para empaquetado			

Además hay otro conjunto de mercancías como patatas, abonos nitrogenados, insecticidas, motores de combustión interna o de explosión, repuesto de maquinaria en general, vehículos de turismo y comerciales, y repuestos para vehículos, cuyas partidas por separado alcanzan porcentajes superiores al 1% del valor total de las importaciones, pero por proceder en su mayor parte o por ser susceptibles su importación de C.E.E. no han sido recogidas en la relación anterior.

Sobre este punto habrán de realizarse estudios más profundos con vistas a arbitrar la fórmula más conveniente de integración, partiendo de la aceptación del arancel común frente a terceros y de los principios básicos contenidos en el Tratado de Roma.

### III.—RAZONES QUE ABOGAN EN PRO DEL MANTENIMIENTO DE UN RÉGIMEN ADUANERO DISTINTO DE CANARIAS.

1. Finalizada la labor dedicada a comentar la propuesta formulada por el Ministerio de Comercio, es conveniente ordenar las ideas que a lo largo de la exposición realizada se han ido alegando en favor de la permanencia del régimen actual de las Islas Canarias en su aspecto arancelario.
2. La razón fundamental, se deriva de los propios rasgos que matizan su economía, mostrándola con profundas diferencias en relación con la peninsular, exigiendo por tanto, un tratamiento comercial totalmente diferente.
3. Las causas de estas profundas diferencias entre la economía del Archipiélago y la peninsular hay que buscarlas, en último extremo, en las distintas infraestructuras sobre las cuales se orientan.
4. Desde este punto de vista no se puede encontrar la más mínima coincidencia o similitud entre los diferentes elementos naturales que componen la base infraestructural de cada una de ellas. Esta afirmación se corrobora al establecer una comparación sucinta entre los mismos:
  - 4.1. Difieren en cuanto a localización física absoluta, por encontrarse Canarias en la zona subtropical y la Península en la templada.
  - 4.2. Por lo que se refiere a su situación relativa, ambas se encuentran bañadas por el Océano Atlántico, pero la Península está unida físicamente al continente europeo mientras que Canarias es un territorio insular.
  - 4.3. En lo relativo a su localización política o posición, el Archipiélago Canario está situado a unos cien kilómetros del continente africano y por el contrario la distancia que lo separa de la Península se aproxima a los 1.500 kms.
  - 4.4. Los climas de ambos territorios son los propios de las zonas donde se hallan situadas. El clima de Canarias, debido a la influencia de los vientos alisios es suave, y con temperaturas regulares sin grandes oscilaciones y raramente inferiores a los 10.º. Las precipitaciones son escasas especialmente en algunas islas (Lanzarote, Fuer-

teventura y Hierro) al no alcanzar normalmente los 200 mm. anuales. El clima de la Península es por el contrario continental a excepción de la costa Mediterránea con temperaturas extremas o precipitaciones variables según las regiones.

- 4.5. Orográficamente considerado el Archipiélago Canario es de origen volcánico y más accidentado que el territorio peninsular, especialmente las islas de Gran Canaria, Tenerife, La Palma y La Gomera.
- 4.6. Hidrológicamente Canarias no cuenta con corrientes continuas de agua como las existentes en la Península.
5. Este conjunto de elementos infraestructurales distintos, configuran la economía canaria de una forma muy diferente a la economía peninsular.
6. En el aspecto agrícola, se aprecian dos factores infraestructurales desfavorables: Su accidentada orografía y la escasez de agua. Para poder superar el primer elemento desfavorable se requiere grandes inversiones -elevada intensidad del capital- en una lucha continua del hombre con la naturaleza para crear fincas allí donde solo existen barrancos pedregosos. Para conseguir el segundo se necesita buscar el agua en la profundidades de la tierra, lográndola muy raramente en las proporciones requeridas con arreglo a las necesidades. Estos hechos determinan una agricultura de artesanía, de pequeñas fincas fabricadas, con unos costos de producción elevados como consecuencia de esas grandes inversiones requeridas, del alto precio del agua y de la gran cantidad de mano de obra necesaria ante la imposibilidad de mecanizar las pequeñas y accidentadas explotaciones. Estas circunstancias han gravitado continuamente sobre la agricultura canaria exigiendo por un lado unos altos rendimientos en valor por hectárea, que limita en grado sumo los cultivos susceptibles de explotar y por otro intentar el suministro de productos consumidos o empleados en la misma como abonos, insecticidas etc. en las mejores condiciones posibles, con la finalidad de no encarecer más los costos ya de por sí elevados. Al conjunto de estas condiciones adversas se une un factor infraestructural favorable, como es el clima excepcional, de influencia decisiva, al permitir realizar los cultivos (tomates, pepínos, berenjenas, boniatos) en aquellas estaciones del año vedadas para los países competidores, logrando como consecuencia que la oferta de estos productos se produzcan cuando la competencia es casi inexistente permitiendo obtener los precios máximos.

7. Este cúmulo de circunstancias ha motivado la proyección exportadora de la economía canaria, en contraposición a la Península eminentemente de cobertura con grandes producciones de cereales y leguminosas de bajos rendimientos en valor por hectárea. Pero precisamente la cualidad exportadora de la agricultura canaria, determina con mayor fuerza su dependencia del exterior al exportar la mayor parte de los escasos productos obtenidos e importar los productos alimenticios básicos, de bajos precios, asequibles a la débil capacidad adquisitiva de la mayor parte de los consumidores canarios. No sería lógico que estos productos, en su totalidad, fueran enviados de la Península por los elevados precios políticos que para algunos de ellos rigen, recargados por los fletes de transporte .
8. Los factores infraestructurales influyen también sobre la industria. Al igual que en la agricultura hay factores infraestructurales desfavorables y favorables, pero en este sector los primeros se encuentran en relación con los segundos. Ya se exponía en otros capítulos del estudio la carencia casi absoluta de energía de origen hidráulico, la falta casi total de materias primas y la lejanía de los grandes mercados consumidores. Estas circunstancias desfavorables han frenado la posible expansión comercial hasta época bien reciente. De nada ha valido el mercado proteccionista peninsular al no poder competir en la mayoría de los casos con las industrias más o menos racionalizadas instaladas en la Península al amparo de las medidas proteccionistas, por la inferioridad que representa su localización geográfica.
9. El limitado desarrollo industrial alcanzado se ha producido en dos direcciones. Una con un enfoque internacional que ha dado origen a unas industrias proyectadas hacia el exterior, basadas sobre los firmes cimientos de la competencia internacional. En esta dirección se encuentran la refinería de petróleo, la industria tabaquera y la industria derivada de la pesca. Se puede afirmar que estas industrias y algunas más de menor importancia, serán las que supervivirán sin grandes transformaciones a los movimientos integracionistas hoy en boga. Si precisamente se ha conseguido este modesto desarrollo industrial ha sido gracias al régimen aduanero existente, por medio del cual se ha logrado realizar estas instalaciones industriales a costes internacionales y unos suministros de materias primas a precios ventajosos; cosa que no hubiera sido posible en el caso de que hubieran regido unos aranceles proteccionistas, similares a las península-

res. La otra expansión industrial se ha producido con el fin de atender a abastecer el mercado interno de limitado poder adquisitivo. Estas industrias fundamentadas sobre bases artificiales al no alcanzar las empresas sus dimensiones óptimas en la mayoría de los casos, han surgido, con posterioridad a 1940 al amparo de la anómala situación existente, al impedir el normal suministro de productos necesarios procedentes del exterior. Es obligado en este aspecto hacer algunas excepciones en favor de determinadas empresas cuyos volúmenes de producción óptimos están en equilibrio con la demanda procedente del mercado interno, por cuyo motivo pueden sin proteccionismo alguno mantener la competencia externa. En esta línea se encuentran las fábricas de cemento, de fertilizantes nitrogenados y fosfatados, las de cerveza y otras varias, pero basadas primordialmente en el suministro de determinadas materias primas a precios internacionales sin encarecimiento posterior.

- 10 Hay otra faceta en este sector de máxima transcendencia en favor de mantener un régimen de libertad comercial. Se ha repetido más de una vez, la pequeñez de su mercado interno por lo cual cualquier industria de dimensión media montada con objeto de abastecerlo sería suficiente y si se encontraba amparada por unos aranceles proteccionistas lograría detentar una posición de monopolio con los consiguientes perjuicios para los consumidores canarios, sometidos a una elevación de precios equivalente al precio c.i.f. de la mercancía procedente del extranjero, más los derechos arancelarios y Tarifa Fiscal. Además esta situación se iría agravando por ir disminuyendo las relaciones comerciales con el extranjero y motivarían una acentuación de la posición privilegiada del monopolista.
- 11 Si bien como se ha expuesto anteriormente la mayoría de los factores infraestructurales inciden desfavorablemente sobre los sectores considerados, hay uno, como la localización geográfica de marcado carácter favorable para una actividad terciaria como es el comercio. Canarias situada en el itinerario de las grandes rutas marítimas que enlazan a Europa con toda el Africa Este y con toda la América del Sur reúne unas condiciones excepcionales como centro comercial y de tráfico, pero solamente sobre la base de unos suministros y avituallamientos a los barcos a precios internacionales y un comercio atractivo para los pasajeros y tripulantes, solo posible, si presenta ventajas en todos estos aspectos desde el punto de vista de la competencia internacional.

- 12 La estimación de todas estas circunstancias, con arreglo a la situación de entonces sería el motivo o razón de la promulgación de la Ley de 1852. Esta Ley ha venido rigiendo desde la fecha citada, aunque de hecho en la última época se ha mediatizado muchísimo.
- 13 La larga vigencia de la misma ha conducido a la situación actual, de una dependencia absoluta de la economía canaria de exterior al representar el tráfico comercial internacional más del 80% de la renta regional. Pero a la vez el régimen librecambista ha calado en lo más hondo del canario, que considera y defiende la Ley de Puertos Francos como el navarro sus Fueros.
- 14 Por todo lo anteriormente expuesto, cabe establecer como conclusión final, la imposibilidad de intentar modificar radicalmente los cimientos sobre los que se ha sustentado durante más de un siglo la economía canaria, ni cambiar tajantemente el pensamiento de un pueblo, por el solo hecho de prever la iniciativa de unas largas y laboriosas negociaciones, durante las cuales puedan perfectamente acordarse todas aquellas modificaciones necesarias conducentes a integrar a Canarias, como una región más del territorio nacional, en la gran familia europea de la cual forma parte desde 1402 fecha en la que se incorporó a la Corona de Castilla. La adopción de medidas previas conducentes a la unificación aduanera con el único fin de acallar falsas y erróneas interpretaciones políticas de carácter externo no justifican ni compensan los enormes perjuicios que se le irrogarían a Canarias durante el período que mediara entre la fecha de aplicación de un arancel y la de la integración de España en la C.E.E. sin producir por otro lado beneficios estimables para el resto del territorio nacional.



# INDICE

## INDICE

	<u>PAGINA</u>
Presentación... ..	7
Introducción... ..	11

### PRIMERA PARTE

#### Rasgos Fundamentales de la Economía Insular

Capítulo I.—Antecedentes... ..	19
Capítulo II.—La economía canaria hispánica... ..	24
Capítulo III.—El factor capital en la economía insular	37

### SEGUNDA PARTE

#### Las Especialidades Económico-Fiscales de Canarias

Capítulo IV.—Consideraciones Previas ... ..	45
Capítulo V.—Líneas fundamentales de la especiali- dad fiscal insular ... ..	54
Título 1.—El ámbito territorial de las Franquicias	56
Título 2.—El contenido fiscal de los Ptos. Francos	60
Título 3.—La libertad de Comercio... ..	68



**TERCERA PARTE**

**La Proyección Externa de las Franquicias**

<b>Capítulo VI.—</b> Introducción... ..	<b>83</b>
<b>Capítulo VII.—</b> Especialidades fiscales en el tráfico de Canarias con la Península y Baleares...	<b>86</b>
<b>I Exenciones y Bonificaciones Arancelarias...</b> .. .	<b>89</b>
<b>II Exenciones y Bonificaciones Fiscales...</b> .. .	<b>98</b>
<b>III La determinación del origen de las mercancías ...</b> .. .	<b>102</b>
<b>IV Otros aspectos de interés ...</b> .. .	<b>107</b>
<b>A) Régimen de Viajeros...</b> .. .	<b>108</b>
<b>B) Automóviles ...</b> .. .	<b>111</b>
<b>C) Reexportaciones...</b> .. .	<b>113</b>
<b>Título 2.—</b> En la corriente desde la Península y Baleares a Canarias. Análisis de las Desgravaciones Fiscales a la Exportación	<b>115</b>
<b>Capítulo VIII.—</b> Canarias Frente al Extranjero. Licencias, Depósitos Comerciales y Desgravaciones Fiscales... ..	<b>112</b>

**CUARTA PARTE**

**El Panorama Actual de las Franquicias**

<b>Capítulo IX.—</b> Consideraciones Preliminares... ..	<b>131</b>
---	------------

	<u>PAGINA</u>
<b>Capítulo X.</b> —Aspectos principales de la fiscalidad actual... ..	135
<b>Título 1.</b> —El Impuesto sobre el Lujo en Canarias	136
<b>Título 2.</b> —El Impuesto de Tráfico de Empresas en Obras... ..	145
<b>Título 3.</b> —Los Arbitrios de Cabildos... ..	150
<b>Capítulo XI.</b> —El Régimen Económico-Administrativo-Fiscal de Canarias... ..	157
<b>Capítulo XII.</b> —Marco fiscal de la industrialización insular... ..	167

### QUINTA PARTE

#### Las Islas Canarias ante la Comunidad Económica Europea

<b>Capítulo XIII.</b> —Generalidades y Antecedentes... ..	177
<b>Título 1.</b> —El Mercado Común Europeo... ..	178
<b>Título 2.</b> —El Acuerdo Preferencial con España... ..	184
<b>Capítulo XIV.</b> —El Archipiélago ante la integración española en el Mercado Común... ..	194

### A N E X O S

<b>Anexo I.</b> —Relación de disposiciones consultadas en esta obra... ..	213
<b>Anexo II.</b> —Estudio Oficial sobre Canarias y su postura ante la C.E.E... ..	217
<b>Anexo III.</b> —Informe sobre el anterior... ..	231