

Boletín n.º 9

del

**Centro de Investigación
Económica y Social**

de la

Caja Insular de Ahorros

en colaboración con

Cámara de Comercio de Santa Cruz de Tenerife

El Abanderamiento de Naves en las Islas Canarias

Aspectos específicos de sus
requisitos tributarios

ANTONIO CARBALLO COTANDA

BIG
347.79
CAR
aba

Las Palmas de Gran Canaria

FEBRERO, 1971

Boletín n.º 9

del

Centro de Investigación

Económica y Social

de la

Caja Insular de Ahorros

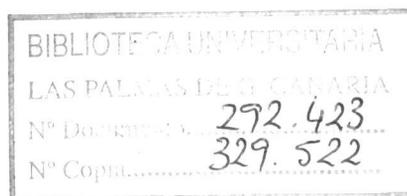
en colaboración con

Cámara de Comercio de Santa Cruz de Tenerife

El Abanderamiento de Naves en las Islas Canarias

Aspectos específicos de sus
requisitos tributarios

ANTONIO CARBALLO COTANDA



Las Palmas de Gran Canaria

FEBRERO, 1971

PREAMBULO

El tema regional es asumido cada vez con mayor interés popular y exigencia científica en todas las latitudes geográficas y políticas, en este último tercio del Siglo XX. Este fenómeno, se explica a la perfección precisamente por su contrario, el proceso de internacionalización de la vida y de las estructuras sociales nacionales, aparecidas estas últimas en fases previas del desarrollo social y que hoy muestran síntomas de agotamiento en su fuerza de impulsión y en su eficacia tanto cultural como económica.

Ahora bien, la especialidad regional se muestra y aparece no sólo con características generales para todas las regiones, sino con características especificadoras que dan luz diferenciada y matices exclusivos a todas y cada una de las regiones del mundo.

El magnífico trabajo de Antonio Carballo Cotanda que hoy podemos presentar viene precisamente a traer nueva luz sobre algunos de los aspectos específicos de la regionalidad canaria.

En efecto, en el contexto nacional español, Canarias posee características distintas y originales; algunas de las más decisivas consisten en que a) es la región española más alejada de la Península, perteneciendo geográficamente al continente africano, b) el comercio exterior canario, desde siempre, ha tenido unos derroteros internacionales que ninguna otra región española ha hollado con tanta asiduidad, e incluso necesidad económica y c) el tráfico marítimo y aéreo del Archipiélago ejemplifica las anteriores características de diferenciación regional. Si esto no es suficiente, recuérdese cómo algunos de los principales conflictos de la peripecia histórica de Canarias se producían hasta la saciedad en el tráfico marítimo primero (problemas con la Casa de Contratación de Sevilla y el Monopolio comercial con América) y en el marítimo y aéreo después (el problema de los fletes de nuestras exportaciones y el problema de los vuelos turísticos "charter").

Pues bien, el trabajo de Antonio Carballo Cotanda, viene a incidir sobre el tema de la navegación (tanto marítima como aérea) y sus relaciones económicas y sociales dentro de la región canaria. Sus conclusiones son sugestivas y audaces.

Postula por la reinstauración de un "área de navegación canaria", tal como existió desde 1852 hasta 1900, que permita una diferenciación clara de las necesidades específicas del Archipiélago porque ¿hasta qué punto no tuvo culpa la deficiente dotación de los transportes interinsulares en la aceptación del modelo de crecimiento competitivo adoptado entre las islas, y más en concreto por Tenerife y Gran Canaria, que han minimizado la entidad regional?

También aboga por la especificidad de un "área canaria de pesca" que impulse a los canarios a participar de forma mucho más sustancial en la riqueza ictiológica del entorno marítimo del Archipiélago, desplazado actualmente por otros muchos países, como ha demostrado últimamente el Profesor Carmelo García Cabrera.

Por último, insinúa también la posibilidad de un trato diferenciado para Canarias, en relación con su posible "área de influencia africana", tema analizado en uno de los últimos boletines del C.I.E.S.

Lo polémico y sugestivo de este planteamiento, ha de obligarnos a discutirlo e intentar solucionarlo de la forma más beneficiosa para nuestra región. No olvidemos que todo lo dicho hasta aquí, está en íntima relación con un tema que nos preocupa hondamente en la actualidad: las posibilidades de la industrialización naval de las islas.

Por último, aportaciones específicas como la presente, habrán de ser tenidas muy en cuenta en el planteamiento global y coherente del Régimen Especial para Canarias, aún en fase de elaboración, y del que se espera un trato realista y diferenciado de los específicos problemas que Canarias tiene aún sin solucionar.

La Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Santa Cruz de Tenerife y la Caja Insular de Ahorros de Gran Canaria, se muestran enormemente satisfechas de poder presentar esta publicación, iniciativa conjunta de ambas entidades, que asume con rigor una de las cuestiones básicas de la especialidad regional de las Islas Canarias.

PEDRO ALEMANY Y SITJA

Presidente de la Cámara de Comercio de Santa Cruz de Tenerife

JUAN MARRERO PORTUGUES

Director - Gerente de la Caja Insular de Ahorros de Gran Canaria

PROLOGO

El Centro de Investigación Económica y Social de la Caja Insular de Ahorros de Gran Canaria, se siente enormemente satisfecho de presentar el trabajo "El Abanderamiento de Naves en las Islas Canarias". Su autor, Antonio Carballo Cotanda, joven investigador de Santa Cruz de Tenerife, es de sobra conocido en el ámbito regional, especialmente a partir de la publicación de su trabajo "Canarias, Islas Francas" que analizaba con rigor científico y audacia investigadora, el confuso y disperso marco institucional de los Puerto Francos de Canarias, bajo una perspectiva de futuro que aportaba elementos imprescindibles en cuanto a la clarificación del tema y análisis de alternativas que se abren al Archipiélago, en esta etapa que no nos cansamos de calificar de trascendente.

El núcleo inicial del trabajo que hoy presentamos estaba contenido en un dictamen que sobre el mismo tema presentó el autor a la Cámara de Comercio, Industria y Navegación de Santa Cruz de Tenerife y al Instituto Tinerfeño de Expansión Económica. A partir de ese primer núcleo, Antonio Carballo ha profundizado y ampliado lo suficiente para mostrar el tema en toda su complejidad y, simplificando al máximo el talante científico del dictamen, lograr una publicación que no sólo valga a los especialistas jurídico-fiscales, sino de divulgación y conocimiento general de un tema analizado, hasta ahora, de forma tan escasa y rudimentaria.

Este trabajo que, en principio, pudiera parecer eminentemente técnico-jurídico, supera esta escueta visión y trata de fundamentar de manera rigurosa un aspecto tan claro de la diferenciación regional canaria como es el del comercio y el transporte de nuestra región, situada en medio del Atlántico y a muchas millas marinas de la Península.

C.I.E.S. funciona en esta ocasión como mero editor de un trabajo en el que no ha tomado parte activa, pero en el que ve compartidas sus preocupaciones y desvelos por ayudar a clarificar el conjunto de temas que diferencian nuestra región del área peninsular y aportar posibles soluciones para el mejor entendimiento y máxima autonomía de todas las regiones españolas.

Por último, nos alegramos profundamente de acoger, por primera vez en nuestras páginas, el trabajo y el pensamiento de un hombre tinerfeño, representante significado de un sentir regional que cada vez se está consolidando con profundidad mayor y constituirá, esperamos que en un próximo futuro, una de las mayores riquezas culturales de Canarias como región.

C. I. E. S.

INTRODUCCION

En más de una ocasión se ha dejado escrito que el contenido y alcance de las especialidades territoriales de carácter arancelario y fiscal vigentes en las Islas Canarias han venido ofreciendo, desde que en 1852 se dio existencia al sistema de Puertos Francos y, con él, vida y cauce al desarrollo del regionalismo jurídico-económico del Archipiélago, un complejo cuadro y, en muchos aspectos, impreciso esquema de normas y disposiciones de orden tributario.

Las causas de tal panorama de sobra se conocen. La dificultad del tema hacendístico en las Islas, con la tremenda carga social y económica que encierra, y la sucesión histórica de esos tan pocos recomendables conflictos legales que en torno a la franquicia canaria se producen continuamente, no solo son legado inevitable del carácter eminentemente abstracto, prolífico y de laboratorio con que se produce en nuestra patria el Derecho Fiscal o Financiero sino también, y de forma muy particular, del exceso de confusiónismo que se ha unido siempre, como tara congénita, a la acción administrativa referida al Archipiélago por virtud de la influencia de factores políticos de dudosa pureza y de insostenibles criterios de uniformismo del Poder Central.

El tema que deseamos abordar en este trabajo nos podrá dejar constancia, una vez más, de las muchas impurezas que han venido incidiendo en la normativa específica prevenida para las Islas y del peso grande que, en tantos momentos de nuestra evolución, ha lastrado a esa aún no digerida y aceptada totalmente *diferenciación* de Canarias respecto del resto del territorio nacional, circunstancia esta de cuya perenne falta de asimilación puede ser exponente bien revelador ese artificioso y sombrío temor a las "desigualdades" ciudadanas que tan patrióticamente aflora siempre que se presenta la imagen susceptibilizante de las "gracias y privilegios" de esta parcela de la nación.

Dos hechos principalmente justifican con plenitud que nos ocupemos en *estos momentos*, y hasta con un tanto de *urgencia*, de los *abanderamientos* de naves en las *Islas Canarias*, aparte, naturalmente, el interés que siempre tiene la temática marítima para el Archipiélago y los problemas implícitos en sus transportes.

La oportunidad de tratar el tema abiertamente la brinda, en primer lugar, la existencia de un Anteproyecto de Ley de Ordenación de la Marina Mercante, ahora en estudio y preparación, cuya orientación fundamental parece apuntar a la flexibilidad y liberalización que la normativa actual, rigurosamente proteccionista, está recabando en materia naval, de transportes y abanderamiento de buques. Este Anteproyecto, del que aún se poseen escasos datos, debe seguirse, sea cual fuere su auténtico ideario de futuro, con extremada atención desde la perspectiva insular, tan condicionada por la fenomenología marítimo-comercial y tan necesitada de resolver el crónico, y a veces desesperante, problema de transportes que padecen las Islas.

El emplazamiento del Archipiélago, en estos precisos momentos, en la tarea trascendental de dar orden y claridad a sus seculares especialidades jurídico-públicas y de actualizar, dentro de sus tradiciones y principios, el régimen de franquicias nacido en 1852, también constituye, en segundo lugar, motivo importante de aireación del tema. Respecto a los abanderamientos en Canarias, como habremos de ver, se convendrá en que es uno de los pocos temas en que la legalidad vigente de las franquicias debe ser modernizada y armonizada con las actuales vicencias del país. El vehículo del nuevo estudio económico-fiscal para Ca-

narias no parece prudente que ignore un tema que, como éste, no puede quedar orillado de la problemática insular de nuestros días.

El *Esquema* de Nuevo Régimen Económico Fiscal para las Islas Canarias, dado a conocer a la opinión pública del Archipiélago, como es sabido, el pasado mes de Julio, que fue elaborado —sobre la base de unos estudios reservados de la Administración Central— por técnicos del Ministerio de Hacienda y presentado por la Comisión Interministerial constituida como consecuencia de lo dispuesto en la Disposición Transitoria Segunda de la Ley de Modificaciones Tributarias de 30 de Junio de 1969, *tocó*, con la misma ligereza que aqueja al Esquema todo y muy en exceso “de pasada” (1), el tema de los abanderamientos de buques extranjeros en Canarias desde el peculiar ángulo tributario que los mismos tienen en el Archipiélago, como hemos de ver.

El pobre tratamiento que dicho Esquema de Régimen especial hoy desechado, dio a este importante aspecto de nuestra singularidad, no obstante la reconocida trascendencia socio-económica y mercantil que hay que atribuir a la estructura de los transportes marítimos en Canarias, unido a la nueva orientación que debe darse a los problemas insulares, ante su futura ordenación especial, hacen de todo punto necesario, o cuando menos útil y conveniente, que las peticiones que ahora intente hacer valer de nuevo Canarias ante el Poder Central plantéen el tratamiento adecuado de cuestiones que, pese a no estar quizás tan divulgadas ni tan tradicionalmente reiteradas, encierran un alcance fundamental de cara al apetecido desarrollo social y económico integral de las Islas y tienen méritos suficientes, por su propia entidad, para ser objeto de previsiones y análisis detenidos. Punto muy significativo y específico entre estas cuestiones lo constituye precisamente el concerniente a los *abanderamientos* de buques en el Archipiélago y la especialidad que la importación y utilización de aquéllos, desde el ángulo fiscal, viene ofreciendo en Canarias.

Ocioso sería que en estos momentos se insistiera, sin menos precio alguno a la creciente navegación aérea, en la acusada incidencia que en la estructura insular ha tenido, tiene y ha de tener cada vez más el transporte marítimo. Una región como la canaria, para la que por su distancia geográfica del resto de la Nación, por su insularidad, su situación en las rutas mundiales del comercio y la navegación y sus diferentes condiciones socio-económicas, el mar y la actividad de comercio son piezas claves, tanto desde el punto de vista interno como desde el externo, a su existencia y desenvolvimiento, no puede dejar marginados de sus proyectos y planteamientos de desarrollo los tratamientos de aquéllos problemas que aseguren, en su solución, una comunicación eficaz y digna y un transporte comercial marítimo fluído y acorde a sus exigencias naturales de insularidad.

Prescindiendo ahora de aspectos tan necesitados de investigación en las Islas, como el análisis y determinación de si son o no aplicables, de si conviene o no que sean aplicadas en Canarias determinadas normas del proteccionismo naval patrio, el tema de los abanderamientos, que nos va a ocupar, merece ser abordado en el Archipiélago en todas las dimensiones que abre la coyuntura actual, porque la problemática fis-

(1) Véase el Fásiculo 3 del Esquema, página 4 y 5, sobre la Renta de Aduanas y el Impuesto de Compensación de Gravámenes Interiores.

cal, principalmente, del fenómeno de la nacionalización y utilización en las Islas de buques extranjeros es materia poco esclarecida aún, que ha sido muy polemizada en otras ocasiones desde 1852 y que encierra una incuestionable importancia para la vida marítima y comercial insular. No se olvide que uno de los factores que más decidida y claramente han influido en el desenvolvimiento de las Islas ha sido el auge de la navegación y el engrandecimiento de los puertos de Canarias, elementos ambos sustentadores y condicionantes de la expansión del comercio, que ha permitido hacer tolerable nuestra natural pobreza y mantenible las condiciones mínimas, aunque precarias, de existencia de la comunidad isleña.

Pese a su aparente sencillez, el tema que se plantea en este trabajo es, sin duda, de notable complejidad, y recaba una atención presidida por un sereno objetivo de política económica y una ponderación adecuada de la normativa que hasta ahora lo ha atendido y de la que en el futuro le afecte.

Son muy numerosas, y algunas muy antiguas, las disposiciones del Ordenamiento jurídico nacional que vienen exigiendo, de modo expreso y como requisito previo el abanderamiento de buques extranjeros en España, el pago a la importación de los gravámenes aduaneros (2) fijados en el Arancel, siendo, entre otros, requisito indispensable la justificación de dicho pago aduanero para que el abanderamiento pueda producirse. Esta obligatoriedad, de contadísimas excepciones, alcanza, en el régimen común, a otros artefactos flotantes y equipos de navegación y, así mismo, a los efectos y materiales de procedencia extranjera que se introduzcan en el país para la construcción, reforma, mejora y reparación de buques en astilleros españoles.

En concreto, el requisito de previo pago de derechos aduaneros en el abanderamiento de todo buque extranjero en España tiene hoy una conocida excepción: la que se refiere a los abanderamientos en las Islas Canarias de determinadas embarcaciones y para determinados servicios.

Efectivamente, como luego se expondrá, conforme a la Ley de franquicias de 1900 los buques de menos de 50 Toneladas Moorson que se destinan en el Archipiélago exclusivamente al tráfico de cabotaje interinsular quedan exentos del pago de los derechos de aduana que se señalan en el Arancel vigente en el territorio de régimen común, es decir, en la Península y Baleares. De resto, los buques que en las Islas se abanderan están, en las condiciones que se analizarán, sujetos a gravamen arancelario (3).

Hemos de ver que el centro del problema de los abanderamientos en Canarias no agota su problemática exclusivamente en las reglas de la sujeción aduanera o de la exención apuntadas. El fenómeno de la introducción de buques extranjeros para los servicios del Archipiélago plantea una panorámica llena de puntos de gran interés de análisis, de ahí que hayamos estimado conveniente tocar el tema con todo lo que implican sus orígenes, su estado actual y sus perspectivas.

(2) Así: Real Orden de 22 de Julio de 1865; Real Decreto de 13 de Octubre de 1913; Decreto de 24 de Julio de 1942 y 26 de Mayo de 1943; Decreto de 20 de Junio de 1968, entre otras.

(3) La Tonelada Moorson que, con el destino del buque, sirve a la exención, es una medida de arqueo que vale 2'83 metros cúbicos, unos 100 pies cúbicos, de cabida. Las 50 Toneladas Moorson equivalen a 27 Toneladas de arqueo.



PRIMERA PARTE

Cuestiones Previas al Planteamiento del Tema en el Archipiélago

La densidad que tradicionalmente ha ofrecido la normativa reguladora de la navegación y los transportes marítimos ha sido causada en medida muy considerable y determinativa por el complejo y amplio esquema de aspectos desde el que un buque y su tráfico pueden ser jurídicamente contemplados. La vida de un buque, incluso desde que su construcción se inicia, ha tenido generalmente, tanto en los ordenamientos internos nacionales como en el marco de reglas de carácter internacional, una especial y minuciosa consideración legal. No debe extrañar, por ello, que puedan estimarse escasas las parcelas del Derecho ajenas totalmente a la fenomenología y problemas de un barco y que, como ocurre en nuestra patria, sea frecuente encontrar en las disposiciones que le atañen un grado acusado de dispersión.

Las normas que en nuestra legislación, dentro de este nutrido cuadro jurídico del buque, han estado más singularmente aquejadas de desperdicio han sido, hasta épocas bien recientes, las de orden administrativo, incluso respecto de materias tan importantes como las concernientes a los abanderamientos y matriculación de embarcaciones.

Cae fuera de nuestros propósitos ahora el análisis genérico de toda la normativa referida a los buques y su tráfico. Nuestro interés se centra, como ha quedado adelantado, en un punto concreto y definido de ese amplio panorama legal que envuelve a toda embarcación: precisamente el que hace referencia a la introducción y utilización en Canarias de naves extranjeras y los requisitos fiscales y de importación que, entre otros, condicionan el acto de concesión de la bandera española, en las Islas, a tales buques.

Naturalmente, la puntualización más adecuada de este tema desde el específico ángulo insular requiere, no solamente por razones de método sino en beneficio también de una mejor localización de sus líneas básicas, precisar de la temática general el concepto del abanderamiento, la evolución fundamental y sintetizada de la política mercante española, en distintas fases históricas, sobre el fenómeno de la nacionalización de buques y, en particular, la panorámica naval de las Islas y sus actuales estructuras.

Los trazos que, en ese sentido, se darán sobre el tema en la presente parte del trabajo se consideran necesarios como *complemento ineludible y de carácter previo* al planteamiento que seguirá en capítulos posteriores, y útiles, por supuesto, para una mejor comprensión de la singularidad que ha tenido el tema en Canarias, de la especialidad que aún conserva en las Islas y de la proyección y perspectivas de futuro que sobre el mismo han de prevenirse, a nuestro juicio, en estos momentos.

CAPITULO I

EL ABANDERAMIENTO DE BUQUES

En términos jurídicos simples el *abanderamiento* de un buque o artefacto naval de construcción o pabellón extranjero se concibe como el acto de otorgamiento a los mismos de la *nacionalidad* del país donde aquéllos se importan y a cuya bandera se someten. La doctrina tradicional ha venido equiparando el abanderamiento de un buque extranjero a la obtención por las personas físicas de la nacionalidad de un país extraño. Abanderamiento y nacionalización son, pues, instituciones equivalentes, aún cuando puedan ser distintos los intereses condicionantes de uno y otro acto e, incluso, diversos los términos legales de equiparación en que se producen sus efectos. El abanderamiento, desde otros aspectos, implica el alistamiento e inscripción de una embarcación extranjera en la matrícula nacional, así como la provisión al buque de cuantos documentos acrediten su bandera, es decir, su nacionalidad.

Todo buque abanderado queda sometido al ordenamiento jurídico nacional del país que le otorga su pabellón. Dicha nacionalidad le confiere un estatuto jurídico privativo del que no goza el buque extranjero. La nave nacionalizada se coloca, tanto en el orden interno como en el internacional, bajo el amparo del Estado, de cuyo territorio es una prolongación, cualquiera que sea el lugar en que se encuentre, de ahí la importancia que tiene respecto al buque la política económica del país que le ha acogido bajo su bandera y la vinculación de su régimen jurídico-administrativo con la fenomenología nacional del comercio, la navegación y la industria naval. La preponderancia del interés público es manifiesta en materia marítima y se hace evidente en el campo concreto de los abanderamientos de buques extranjeros.

La *definición* más actual de lo que ha de entenderse por abanderamiento de un buque se contiene en el *Artículo 16* del Decreto de *20 de Junio de 1968*, por el que se refunden determinadas normas administrativas relativas a los buques. Según dicho precepto, el abanderamiento es "*el acto administrativo por el cual, y tras la procedente tramitación, se autoriza a que el buque arbole el pabellón nacional y adquiera, a todos los efectos, la nacionalidad española*".

Parece conveniente, a los propósitos de este trabajo, desmenuzar un tanto este concepto, de modo que puedan ser precisados, brevemente, los aspectos jurídicos fundamentales de abanderamiento.

A.—El abanderamiento es, en primer lugar, un *acto administrativo*, sujeto en su producción a un conjunto de condiciones y trámites previos y que tiene por resultado el otorgamiento al buque extranjero de la nacionalidad española. ¿Qué carácter tiene este acto de la Administración?

Recordemos, antes que nada, que todo acto administrativo implica la sujeción de la Administración pública a un ordenamiento jurídico preexistente y que, por tanto, es una consecuencia de la sumisión de la Administración al Derecho. Zanobini define el acto administrativo como toda "declaración de voluntad, de deseo, de conocimiento o de juicio realizada por la Administración pública en el ejercicio, por sus órganos, de

una potestad administrativa". Lo importante al acto es que ejecuta o concreta la Ley, se convierte en condición previa de toda operación material realizada por la Administración pública o de aquéllas que rozan la esfera de los particulares, y que, como declaración, produce determinados efectos jurídicos:

El proceso jurídico-público que lleva a la nacionalización de un buque extranjero es sumamente complejo y ofrece un nutrido número de aspectos desde los que observar muchos de los criterios que la doctrina y práctica legales manejan en las clasificaciones de los actos administrativos. Dentro del amplio marco de la actividad administrativa, el acto de abanderamiento es, a nuestro juicio, un acto de *autorización*, pues constituye una declaración de la Administración pública que permite el ejercicio de un derecho limitado previamente y que se produce una vez valorada su oportunidad respecto del interés público. Dicho en otros términos: la autorización permite el ejercicio de un derecho preexistente cuyas limitaciones remueve; o, según Manzanedo Mateos, "la autorización posibilita el ejercicio de una facultad latente en el derecho subjetivo antes de su otorgamiento". En todo caso, lo esencial a la autorización, como acto administrativo, es facilitar el desarrollo de un derecho una vez valorada la oportunidad de su ejercicio con el interés general.

Prescindiendo del estado crítico en que doctrinalmente se encuentra este concepto de la autorización y de las concomitancias del acto de abanderamiento con ciertos matices de los actos de concesión, la nacionalización de un buque, el otorgamiento a un buque del pabellón nacional, entendido como acto de autorización, implica una actuación *discrecional* de la Administración pública, a cuya facultad queda encomendada la valoración de la oportunidad del ejercicio del derecho a adquirir, introducir, abanderar y utilizar un buque extranjero en su confrontación con el interés público o general y la comprobación de las circunstancias objetivas previstas por la Ley como condicionantes de tal ejercicio. En este sentido, la discrecionalidad, sin embargo, no ha de entenderse en términos absolutos y con la tajante diferenciación tradicional que separaba los actos reglados de los discrecionales, por cuanto en estos últimos está claro que por libres que sean siempre la Administración ejercita una actividad más o menos reglada. (4).

La expresión se "*autoriza*", que emplea el Artículo 16 transcrito al definir el acto administrativo de abanderamiento, hay que entenderla, pues, literal y conceptualmente encuadrada en la noción del acto de autorización administrativa esbozada. En ello abunda, de manera clara, el carácter fundamentalmente discrecional que ha tenido en España siempre el proceso de abanderamiento de buques extranjeros, sobre todo en los períodos de legislación proteccionista, y la concatenación condicionada del abanderamiento de dichas embarcaciones con el interés público nacional. Este carácter no se desdibuja por el hecho de tener que actuar la Administración en el conjunto del trámite de nacionalización conforme a bases y procedimientos reglados —pues tal es la esencia de todo acto administrativo— en los que toma cauce, también, el ejercicio del derecho de todo español a adquirir y utilizar en España un buque importado, siempre que ese derecho sea, respecto del interés público, oportunamente ejercitado a su juicio.

(4) La jurisprudencia del T. S. ha desechado el concepto apriorístico del acto discrecional, consagrando la tesis de que el carácter reglado o discrecional solo puede determinarse confrontando la legislación con los elementos constitutivos del acto.

B.—Al acto final del abanderamiento se llega, según la definición legal expuesta, “trás la procedente tramitación”. Aparte los condicionantes de orden técnico que juegan en la autorización a buques extranjeros de la bandera española, la síntesis fundamental administrativa previa al acto de nacionalización puede colegirse, además de los concordantes, del Artículo 24 del citado Decreto de 1968, según el cual los españoles que adquieran un buque de procedencia extranjera, cuya importación haya sido autorizada, *solicitarán* el abanderamiento en la Comandancia de Marina de la provincia o zona marítima en que deseen matricularlo, acompañando a la instancia la *licencia* de importación, el documento acreditativo de la *adquisición*, el certificado de baja registral en el país de procedencia, el justificante del pago de los *tributos aduaneros* y la propuesta reglamentaria de nombres para la embarcación.

De estos extremos interesa ahora perfilar un tanto los que corresponden a la *adquisición*, a la obtención de *licencia de importación* y al pago de *tributos aduaneros* respecto al buque a abanderar, pues ellos facilitarán una composición de lugar más exacta que permitirá luego ahondar en las especialidades de Canarias en estas materias más adecuadamente.

—Las particularidades que la propiedad de un buque ofrece, tanto respecto a los modos de adquisición como al contenido mismo del derecho, y las modificaciones que implica frente al sentido romano clásico del dominio absoluto e individual de las cosas se explican, o pueden explicarse, aparte por la naturaleza especial del buque, por la consideración de toda embarcación como un *elemento constitutivo muy principal de la economía y la defensa de una Nación*. El prevalecimiento del interés público, del interés social y general, es, en materia de buques, como antes se dijo, evidente y manifiesto, lo que ha llevado a imponer a la propiedad naval limitaciones no existentes en otros dominios, de un lado, y, de otro, a tratar legalmente de forma distinta a los propietarios de buques nacionales y a los de buques extranjeros. De esta estructura surgen las autorizaciones, los controles administrativos, las reservas y desigualdades en los tráficos, las limitaciones en las transmisiones, etc.

El régimen básico de adquisición de buques en nuestro derecho se halla recogido en nuestro Código de Comercio, cuyo Artículo 573 determina que “*los buques mercantes constituirán una propiedad que se podrá adquirir y transmitir por cualquiera de los medios reconocidos en derecho*”. La adquisición, sin embargo, de un buque, según el mismo precepto, deberá constar en documento escrito y estar registrada para tener efectos frente a terceros, sujetando el 574 a los navieros y gentes del mar a lo que las *leyes y reglamentos de la Administración pública dispongan sobre navegación, aduanas, sanidad, seguridad de las naves, etc.*

El aspecto político-económico que rodea al buque, y que tanto influye en la extensa y variada normativa que lo rige, tiene especial reflejo en la legislación proteccionista de la navegación y de la construcción naval, siendo evidente la presión que ejerce el interés general que aquella política persigue sobre las distintas parcelas jurídicas que atienden al buque y su tráfico. Los requisitos, v. gr., de previa autorización para la venta de buques o la prohibición de enajenación a extranjeros son, con otras restricciones nacidas de la legislación protectora naval y de fomento mercante nacionales, ejemplos claros de esta tónica socializante de la propiedad de naves —de esta sujeción al interés de la comunidad, al interés público— y de la pérdida del dominio de los buques del sentido absoluto e individualizado de la propiedad en su versión clásica. Lo importante ahora,

sin que parezca necesaria más disgresión sobre este punto, es subrayar que el derecho de todo español a adquirir y transmitir un buque se halla condicionado y limitado en muchos aspectos de su ejercicio, de modo muy específico cuando interviene la nota de extranjería.

—Este tenor restrictivo del derecho subjetivo encuentra, en el proceso de abanderamiento, otras manifestaciones importantes, como la que determina la necesidad de *autorización para la importación* del buque que desea nacionalizarse. Todo español, tiene, conforme al Artículo 1º de la Ley Arancelaria vigente, derecho a importar en territorio nacional cualquier tipo de mercancía —las naves, desde luego, entre ellas—, principio éste que el derecho patrio ha reconocido invariablemente desde épocas muy remotas. Sin embargo, el ejercicio de este derecho también se halla restringido, condicionado o limitado en su efectiva realización.

Otro de los requisitos previos al acto de abanderamiento de buques extranjeros es, efectivamente, como acabamos de ver, la obtención de la Administración de la autorización para importarlo, es decir, el logro por parte de la persona física o jurídica nacional de la licencia correspondiente de importación, acto administrativo, a su vez, que viene a constituirse en supuesto o elemento previo del acto final de abanderamiento.

Los términos de los regímenes de comercio, como restricciones impuestas al derecho a libre comerciar que el ordenamiento patrio de siempre respetó, tiene en esta materia importancia fundamental y afecta de manera más directa y, sin duda, determinativa al fenómeno de la nacionalización de buques foráneos, por cuanto plantean también la discrecionalidad de la acción administrativa frente a los derechos subjetivos de los interesados —o, según la más moderna corriente doctrinal, frente a los intereses legítimos o expectativas de derecho que el ordenamiento jurídico tutela en tanto en cuanto se adecúen al interés público— y la realización de tales derechos.

El régimen de importación de buques en España se halla hoy encuadrado en el sistema bilateral, modelo que, a diferencia del liberalizado, nos sitúa, efectivamente, ante las autorizaciones discrecionales de la Administración plenamente. Esta técnica de intervención administrativa implica que es indispensable la obtención de la previa autorización administrativa, que se produce prácticamente como licencia de importación. Las facultades de la Administración en este régimen de comercio, como en el global, en orden a autorizar o denegar la licencia, son muy amplias, aún cuando la discrecionalidad en el otorgamiento no debe teóricamente entenderse como arbitrariedad, pues también en este dominio del Comercio Exterior la Administración está supeditada a régimen jurídico y de control en el uso que haga de sus facultades discrecionales.

Más adelante haremos algunas consideraciones sobre este requisito en el proceso de abanderamiento en relación a Canarias, área de libre comercio, por principio de franquicia, y en la que no están justificadas, a nuestro juicio, las intervenciones de la Administración que rocen o desvirtúen el ejercicio libre del derecho a comerciar con el exterior en el Archipiélago. Digamos ahora, simplemente, que la necesidad de obtener la licencia de importación del buque a abanderar, en general, y la justificación previa de este trámite, se incluye en el proceso de nacionalización de buques extranjeros supeditando el acto administrativo de otorgamiento del pabellón nacional, acto discrecional según dijimos, a otro acto administrativo de similar naturaleza, como es el de la obtención de autorización para importar la embarcación.

—Al principio se ha dejado apuntado que las disposiciones y normas exigentes del pago de tributos aduaneros por los buques extranjeros a abanderar son muy antiguas y numerosas. Todas ellas, hasta el presente, han hecho necesario, de modo expreso y como requisito previo a la nacionalización de embarcaciones en España, el abono y la justificación del pago de los impuestos y derechos fijados en el Arancel nacional. En realidad, el pago aduanero va unido al fenómeno de la importación del buque, que ha de gravarse, como cualquier otra mercancía exterior, al introducirse en el área nacional, económica y fiscalmente protegida. A efectos del abanderamiento, este pago, el soporte de los gravámenes del arancel, ha de ser debidamente justificado como requisito indispensable también para que el abanderamiento pueda ser otorgado. Esta obligatoriedad, de muy contadas excepciones, alcanza igualmente, como también se dijo, a otros artefactos flotantes y equipos de navegación y, así mismo, a los efectos, materiales y artículos navales de procedencia extranjera que se introduzcan en el país para la construcción, reforma, mejora y reparación de buques en astilleros españoles. La operatividad de este principio, en el régimen común, ha de entenderse independiente de cual haya de ser el puerto en que se verifique la matriculación de la embarcación.

En realidad, el gravamen aduanero y fiscal de una nave que se importe en España es la consecuencia lógica del régimen tributario general aplicable al tráfico de mercancías de origen o procedencia extranjera y a los condicionantes de naturaleza impositiva que rigen en el comercio exterior. Pero respecto a los buques y su abanderamiento, prescindiendo ahora de las especialidades del Archipiélago a que luego habremos de referirnos extensamente, la exigencia del pago como requisito "sine qua non" para la nacionalización ofrece un matiz específico que no debemos dejar sin comentar.

Para que un buque se pueda abanderar, es decir, para que pueda recibir la nacionalidad española, es necesario que se produzca un acto administrativo que le otorgue el pabellón nacional. El buque ha de estar formalmente autorizado a importarse y despachado en aduanas, extremos que, como hemos visto, han de ser justificados previamente y de modo necesario. Conforme a los criterios legales vigentes en materia de *nacionalización de mercancías* estas exigencias se encuentran reforzadas respecto al buque, pues no basta la importación y adeudo para que, como ocurre con la generalidad de las mercancías, se produzca la nacionalización, sino que es necesario, además, un acto concreto posterior de autorización para que la embarcación adquiera la nacionalidad española.

Efectivamente, a tenor de la legislación vigente, y tradicional, toda mercancía importada regularmente y despachada en las Aduanas del país se considera *nacionalizada* en España, adquiere, cuando se han cumplido las normas reguladoras de su importación, tanto comerciales como de orden tributario, la nacionalidad española y como tales se tienen en su consumo o utilización. Un buque, dada su especialísima naturaleza y la función primordial que hemos dicho cumple en la economía y defensa nacionales, no se entiende nacionalizado cuando su importación se autoriza y los tributos aduaneros correspondientes se satisfacen, como es regla respecto a las mercancías en general, sino hasta tanto no se produce el acto administrativo discrecional de otorgamiento de bandera, para el cual la importación y el adeudo no son constitutivos de nacionalización sino requisitos imprescindibles de carácter previo para que esta pueda producirse. Es importante tener esta breve anotación en cuenta por cuanto ayudará a configurar el tema de los abandera-

mientos en las Islas Canarias, donde el principio general de nacionalización de mercancías apuntado también opera, no obstante las particularidades que se derivan de su régimen económico-fiscal especial respecto al área nacional común.

C.—El Artículo 16 definitorio que nos sirve de pauta confirma la tesis tradicional de que la autorización a un buque a *arbolar el pabellón nacional* supone que adquiera, a todos los efectos, la *nacionalidad española*. Tal es el resultado jurídico básico del acto administrativo de abanderamiento. Respecto a él conviene precisar algunos aspectos en la práctica importantes.

En muchos momentos históricos el abanderamiento de un buque extranjero en España equiparaba sustancialmente el trato legal del abanderado o nacionalizado con los nacionales propiamente dichos. El fomento y la protección mercantes y de la industria naval, principalmente a partir de la Ley de 1909, han desdibujado en nuestros días esta equiparación, dando lugar a diferencias de trato entre los buques de *bandera* y *construcción* nacionales y los nacionalizados por abanderamiento, particularmente en lo que al cabotaje y otros beneficios se refiere. Realmente, la nacionalización de un buque no otorga la plenitud de los derechos de que pueden disfrutar los nacionales, al igual que la naturalización de las personas físicas, pues en uno y otro caso está vedado, tanto a aquellos como a éstas, el ejercicio de determinadas facultades que, por el interés público o general, quedan privativas de los originarios. A ello ha de unirse que la mayor o menor liberalidad o rigidez en otorgar la nacionalización, o los alicientes prácticos de obtenerla, varían históricamente en función de la valoración de la Administración del interés nacional y de la oportunidad económica o de defensa de la Nación cuya bandera ha de autorizarse.

En España, actualmente, el cabotaje nacional, según se desprende del Artículo 3, Título Primero, de la Ley de Protección y Renovación de la Flota Mercante española, de 12 de Mayo de 1956, está reservado exclusivamente a los buques de *construcción* nacional a los asimilados por leyes especiales y a los abanderados que se hayan acondicionado o reconstruído en astilleros españoles por más de los dos tercios de su valor. Las excepciones específicamente autorizadas son escasas y no implican una equiparación plena. Los buques mercantes de construcción extranjera, importados con arreglo a la legislación vigente, en general, podrán dedicarse esencialmente a la navegación exterior, según especifica el Artículo 3º, de la Sección 1ª, del Texto Refundido de 20 de Junio de 1968, ya citado con anterioridad. Parecidas diferencias de trato se dan en otros dominios jurídico-económicos del buque, confirmatorias, todas, de la desigualdad práctica que los buques nacionalizados tienen en el ejercicio de los derechos de la nacionalidad que adquieren.

CAPITULO II

BREVE RESEÑA HISTÓRICO-LEGAL DE CARACTER GENERAL

La temática del abanderamiento de buques en España, como acto administrativo de otorgamiento a embarcaciones extranjeras del pabellón nacional, ha estado siempre, y por razones obvias, íntimamente ligada a las circunstancias y acontecimientos por los que en distintas épocas históricas han atravesado el comercio, la industria naval y el transporte marítimo de la Nación. Desde el punto de vista jurídico, las disposiciones reguladoras del abanderamiento, y la mayor o menor flexibilidad de los actos de nacionalización de buques, han venido condicionados por una realidad fáctica determinada de la actividad del comercio, del desarrollo de la industria naval patria y de las exigencias del transporte marítimo, reflejando aquellas normas, con mayor o menor precisión, unos objetivos cambiantes de política económica y mercante a los que han dado cauce legal o sobre cuyos sustratos se han conformado y orientado. Un ligero recorrido sobre la evolución de los abanderamientos nos detectará claramente la estrecha vinculación de las normas sobre la nacionalización de buques con la fenomenología que de hecho presenta en cada instante el desarrollo y las necesidades de la marina mercante patria.

La política nacional española sobre el comercio y los transportes marítimos, incluida la directriz de la industria naval, estuvo condicionada a lo largo del siglo XIX por tres hechos fundamentalmente: la guerra de la Independencia, la liquidación progresiva del Imperio Colonial español y las necesidades de adaptación impuestas a la industria naval nacional por el vapor, la construcción de cascos de hierro y, algo después, de acero. La acción jurídico-administrativa iba a ir, en la evolución producida por estas tres circunstancias, a remolque de unos acontecimientos que tuvieron una honda repercusión en el comercio marítimo y, consecuentemente, en la industria y los transportes navales del país.

Efectivamente, las crisis derivadas de la guerra y las pérdidas que iba sufriendo España en sus dominios coloniales americanos dieron un duro golpe a la actividad y tráfico comerciales de la Nación, circunstancia que tuvo su más inmediata incidencia en la sensible y entonces escasa industria naval y en los puertos comerciales. Es cierto que en la primera mitad del siglo XIX se observaron algunos períodos, cortos, en que el resurgimiento comercial e industrial parecía orientarse prometedoramente. Tal ocurrió en Cataluña, entre 1828 y 1835 aproximadamente, y luego en Vascongadas, hacia 1848. Pero estas manifestaciones, como las de avivamiento de algunos puertos de importancia comercial, principalmente hacia 1832-34, no pasaron de ser esfuerzos muy meritorios pero, en fin de cuentas, esporádicos, en exceso polarizados y en definitiva inoperantes. Porque cuando tales aislados exponentes se sucedían la situación, altamente crítica entonces, comenzó a agravarse progresivamente como consecuencia de la extensión de las transformaciones técnicas a que fue llevando el auge del vapor y el paso a los cascos de hierro, que forzaban a una reestructuración no sólo de nuestra industria naval, muy débilmente capacitada, sino de los propios esquemas del comercio marítimo.

Este panorama mercante de la Nación, que se encerraba en un agobiante círculo vicioso protagonizado por la industria, el transporte y el comercio, levantó una honda preocupación general en todo el país, de la que fue un exponente muy significativo el *proteccionismo* de la *Ley de 1 de Noviembre de 1837*.

Las tesis que, en este dominio, motivaron e inspiraron el contenido y alcance de esta Ley respondieron al ideario protector que, tras la ardua polémica con el librecambio, tan típica del siglo pasado, acabaría por predominar en las postrimerías de aquella centuria e imponerse y consagrarse desde comienzos de la actual hasta nuestros días. Su orientación ponderó como fundamental el fomento de la industria naval patria como medio de aupar nuestra marina mercante e impulsar el desarrollo del comercio y la navegación nacionales. Fiel a estos principios, *La Ley de 1837 cerró prácticamente el camino a los abanderamientos en España de buques de construcción extranjera*.

En efecto, la disposición que comentamos prohibió drásticamente la compra de buques extranjeros para el servicio del Estado —con la sola excepción de los buques de guerra necesarios en las contiendas de ultramar—, la matriculación de embarcaciones mercantes de construcción no nacional y la carena de buques españoles en el extranjero.

El tenor proteccionista de esta Ley no tuvo ciertamente la realidad práctica y efectos apetecidos. El instrumento protector plasmado en la norma se vio desamparado de otras medidas de estructuración técnica y económica sin las cuales, por lógico principio, fue difícil avanzar en su teórica proyección. De hecho, la misma ley hubo de exceptuar de sus rigorismos nacionalizantes la importación de las máquinas necesarias a la construcción naval patria, que nuestra industria era incapaz de fabricar, si bien condicionó esta permisión a que los buques a que fueran destinadas se construyesen en los astilleros del país.

La influencia más sensible que tuvo esta Ley se polarizó casi exclusivamente en el Norte, pero apoyada decisivamente por el crecimiento de la industria siderúrgica radicada en aquellas regiones. Su resultado no fue, en verdad, de dimensión general ni duradera.

El empuje que sobre la industria naval nacional, en estas circunstancias, seguían ejerciendo los adelantos que aparejaban la generalización de la navegación a vapor y las técnicas desarrolladas en la construcción de buques con casco de hierro y acero fueron haciendo paulatinamente inoperante la aplicación de las medidas proteccionistas, pues, en definitiva, se tuvo que seguir recurriendo a la industria exterior para cubrir las exigencias mínimas del comercio y del tráfico marítimo nacionales.

La conveniencia de que España, en aquellas épocas de alteraciones internas y coloniales, acudiese al recurso de importar buques de construcción extranjera para poder cubrir suficientemente sus necesidades de transporte marítimo, acabó siendo admitida incluso por los más acérrimos proteccionistas, circunstancia ésta que fue favoreciendo el imperio de unos criterios menos rigoristas en materia de abanderamientos.

Esta nueva corriente tuvo una primera manifestación en la *R. O. de 22 de Julio de 1865*. —que permitió abanderar las embarcaciones de procedencia extranjera de más de 400 Toneladas de capacidad y los vapores de casco de hierro en todo caso— y quedó reflejada sustancialmente en el *Decreto-Ley de 22 de Noviembre de 1868*, dictado bajo ins-

piración liberal, que *suprimió el derecho preferencial de bandera*, autorizó la *importación de buques extranjeros* de todo tipo, ya fueran de madera o de hierro, el *abanderamiento de los mismos*, previo el pago de los derechos del Arancel, requisito éste al que dejó también sujetas las entradas de equipos, efectos y materiales de procedencia exterior para la industria naval nacional, y la *carena en cualquier punto extranjero* y la libre venta e hipoteca de naves, incluso a extranjeras.

Es justo reconocer que el impacto de esta disposición de apertura no fue mucho mayor ni de eficacia más clara que el de la Ley de 1837, porque, entre otras razones, la estructura industrial y del comercio de la España de entonces seguía sumida en hondos anacronismos y acusados desequilibrios. Con todo, la nueva disposición produjo un avance notable en la concentración de la industria, que se vio acuciada por la competencia foránea, y, con el amparo vigilante del Estado y el apoyo que pudo ir intensificando la siderurgia patria, logró sustentarse sobre más importantes bases financieras. El Decreto-Ley que nos ocupa, además, permitió —forzó, diríamos mejor— el establecimiento de compañías navieras de mayor dimensión y la conformación de grupos capitalistas de más envergadura.

A finales del siglo XIX se intensifica de nuevo la presión de las corrientes proteccionistas en España, que acaban ejerciendo considerable influencia en la mayor parte de las actividades económicas desde los primeros años de la presente centuria y que, hasta fechas muy próximas, determinaron la política mercante española, el tratamiento de los abanderamientos de buques extranjeros y las condiciones de utilización de los barcos abanderados en los tráficos de la Nación.

La *Ley de 14 de Junio de 1909*, hasta hace bien poco pieza angular del fenómeno de protección de las comunicaciones marítimas, abre el período moderno de la normativa sobre la materia. Esta Ley, y, su *Reglamento de 13 de Octubre de 1913*, reservaron exclusivamente el cabotaje nacional a los buques de *bandera y construcción* españolas, principio que tuvo, desde entonces, muy limitadas excepciones. Las disposiciones de estas normas se complementarían, y en casos modificarían, por otras medidas legales de fomento y protección, como fueron las contenidas en el *Decreto-Ley de 20 de Agosto de 1925* y su Reglamento, reguladoras de la concesión de primas a la navegación y construcción naval, entre otras.

Aún cuando en esta fase nuestra marina mercante y la industria naval experimentaron algunas mejoras en muchos aspectos, la tónica de los transportes marítimos del país, integrados en una flota vetusta e inadecuada a las tradiciones mercantes españolas, siguió arrojando un balance de insuficiencia industrial naval grande, de atraso comparativo con otros países y de escasa expansión comercial, circunstancias que vendrían a agravarse por los acontecimientos de 1936 y que, aún hoy, pese a los esfuerzos hechos, se puede seguir observando en la panorámica general de las flotas nacionales.

La guerra civil española volvió, efectivamente, a dejar en un estado muy precario las condiciones del comercio, la industria naval y la navegación nacionales, hecho que se agravó, desde muchas perspectivas, durante la segunda guerra mundial, y aunque las medidas de orden jurídico-administrativo de esta época y los esfuerzos realizados en el fomento naval desde 1.939 han llevado a algunas superaciones meritorias, aún se está lejos, a escala nacional, del nivel de suficiencia y dotación que las comunicaciones marítimas y los transportes comerciales deman-



dan. El recurso a la técnica exterior es hoy difícil y, por muchas razones, no siempre goza de alicientes, pero en muchos casos se sigue presentando como imprescindible.

En la fase que recorremos es de destacar, a simple título ilustrativo, que el fomento de la marina mercante y la industria naval han contado con un no corto número de normas e instituciones —crédito naval, exenciones y bonificaciones tributarias, primas y ayudas a la navegación, reserva de tráfico, etc.— que han tenido una sucesión más activa que en épocas precedentes y, sin duda, un sentido protector más definido y totalizante, todo lo cual ha incidido en una rigidez notable en materia de abanderamiento y respecto a la utilización mercantil de los buques abanderados. Esta instrumentación legal actual ha encontrado desarrollo a través, entre otras, de disposiciones como la *Ley de 2 de Junio de 1939*, sobre Crédito Naval; la *Ley de 5 de Mayo de 1941*, sobre Primas a la Construcción; la *de 7 de Mayo de 1942*, sobre fomento de Empresas de construcción naval; la *de 12 de Mayo de 1956*, sobre Protección y Renovación de la flota Mercante; la *de 23 de Diciembre de 1961*, sobre Renovación de la flota Pesquera, entre otras normas de distintos rangos y orientaciones, conformadoras, todas, de un marco jurídico de raíz sumamente nacionalizante en el que, quizás, haya de ser elemento suavizante la nueva orientación que se prevé pueda tener la Ordenación de la Marina Mercante cuyo Anteproyecto de Ley, al principio mencionado, está en estos momentos en proceso de definición y preparación.

CAPITULO III

EL PANORAMA NAVAL DE CANARAS

No sería necesario insistir en la trascendencia que para la vida toda del Archipiélago, y muy especialmente para su desarrollo social y económico, han tenido siempre los transportes marítimos; ni en la importancia incuestionable que éstos, no obstante la creciente y previsible expansión de las comunicaciones aéreas, aún han de continuar teniendo en su desenvolvimiento y progreso, tanto interno como hacia el exterior. Las determinaciones propias de la insularidad, unidas a las exigencias que nacen de la distancia con el resto de la comunidad nacional, han hecho de la comunicación por mar pieza crucial a la existencia de Canarias, por cuanto no solo ha sido la navegación marítima el único medio de contacto del Archipiélago con el mundo exterior durante muchos siglos sino que continúa siendo un instrumento decisivo en la relación de las Islas entre si y con los espacios y comunidades exteriores.

Este fenómeno, sin embargo, al que la situación y configuración geográficas de las Islas se han encargado de hacer evidente y de obvia comprensión, ha venido teniendo históricamente un grado excesivo de problematicidad y desatención que serenamente enjuiciado en la perspectiva que permiten nuestros días resulta muy difícil de entender y, mucho más difícil aún, de asimilar y justificar. Es ciertamente penoso observar hoy como la región hispana de mayor sentido y proyección marítimos aún se debate, en pleno siglo XX, en la escasez industrial naval, aún sigue aquejada de notables deficiencias de transportes y cuenta, todavía, con una sensible insuficiencia de flotas, hechos todos que se presentan más graves y serios si se repara en que la vida de Canarias, desde su Conquista, ha tenido que evolucionar fundamentalmente al compás de la actividad comercial y que los puertos insulares, elemento clave de su dinámica económica, ocupan tradicionalmente lugares preeminentes entre todos los de la Nación. La historia naval canaria es casi una panorámica de tinte extranjero, donde el papel jugado por los transportes foráneos, desde que terminada la Conquista se abrió el Archipiélago a las corrientes mundiales del comercio y la navegación, ha tenido que ser necesariamente definitivo y, en muchos aspectos, supletorio del enteco avance patrio.

Téngase en cuenta, a mayor abundamiento, que la problemática general del transporte marítimo en la Nación tuvo, respecto de Canarias, el acompañamiento de los problemas específicos de las Islas, cuyas comunicaciones han ofrecido siempre una triple dimensión: la relativa al tráfico *interinsular*, condicionada por las exigencias de la comunicación entre Islas; la determinada por el tráfico *nacional*, en la comunicación con el resto del territorio español; y la exigida por las necesidades de tráfico *exterior*, respecto de la comunicación con el resto del mundo, a cuyas corrientes de navegación y comercio se ha vinculado estrechamente el Archipiélago por mor de su estratégica situación en las rutas internacionales. Cada uno de estos aspectos o dimensiones del transporte, con las singularidades que imponen el aislamiento y la insularidad, ha tenido y tiene en Canarias una fenomenología específica; cada uno exige, y así se ha entendido en muchos momentos, un tratamiento y atención distintos.

La evolución de los abanderamientos de buques extranjeros en Canarias ha sido, durante los siglos XIX y XX, período al que hemos limitado el análisis del tema, el fiel reflejo de la trayectoria naval de las Islas y de las necesidades de transportes sentidas por su expansión económica y comercial. No vamos ahora a hacer un minucioso recorrido de los detalles del proceso de navegación seguido por el Archipiélago desde comienzos del XIX hasta nuestros días, pero sí a subrayar los más significados pasos de su curso en todo cuanto ahora interesa a la temática que nos ocupa.

La situación de Canarias a lo largo de la primera mitad del pasado siglo no resulta difícil comprender que fue, en punto a transportes, ciertamente precaria. Las limitaciones existentes en los tráficos nacionales, incluso con América, resultaban ser la mayoría de los casos de auténtica presión asfixiante, incluso a pesar de la ayuda que suponía el recurso al transporte extranjero para la expansión de las producciones interiores en otras áreas económicas. El declive de la flota nacional, por las razones apuntadas en el Capítulo precedente, y la contracción del comercio con los dominios coloniales de América, produjeron durante largos períodos un casi absoluto aislamiento del Archipiélago del resto de la Nación. Los tráficos nacionales se fueron haciendo cada vez más insuficientes, incluidos los interinsulares, circunstancia que se agravaba por la rigidez del proteccionismo naval patrio y la consiguiente imposibilidad de acceder a otras banderas o industrias capaces de suplir la impotencia patria de transportes. Las normas proteccionistas inspiradas en el nacionalismo que reflejan disposiciones como las de la Ley comentada de 1837 fueron tremendamente perniciosas para Canarias, que fue encontrándose íntegramente en un mundo aparte dentro de la comunidad nacional y encerrándose muy frecuentemente en una grave incomunicación interna incluso.

Este fenómeno aún se reveló más serio si se considera que el Archipiélago no contó con una industria naval suficiente y capaz de suplir adecuadamente los altibajos y estrecheces de la propia industria nacional (5). Carente el Archipiélago entonces de una industria naval de nivel bastante para satisfacer las necesidades que la situación de España generaba y limitado en sus soluciones por normas de rigurosa protección y defensa de la marina mercante patria, aquí de efectos contraproducentes, hubo de ver acrecentada y definitivamente proyectada su tradicional tendencia hacia los espacios económicos externos, mejor dotados de transportes marítimos para atender su navegación comercial y su más eficaz expansión económica. Esta tendencia habría de consagrarse plenamente, con todas sus implicaciones, a partir de la declaración de Puertos Francos de 1852, que tuvo, como claramente refleja la Exposición de Motivos del Real Decreto constitutivo de dicho año, una profunda motivación marítima, dirigida a producir la atracción hacia los puertos insulares de las corrientes internacionales de la navegación y a fortalecer en ellos la concurrencia de naves de todo el mundo.

(5) Aún cuando hay datos históricos que constatan la existencia de una industria naval en Canarias, incluso en 1522, después de la Conquista, y documentos que atestiguan de la construcción, en determinados puertos insulares, durante la primera mitad del XIX, de embarcaciones de vela y casco de madera —bajeles, bergantines, goletas, balandras, etc.— las manifestaciones de ésta actividad, entonces, como después, de un tenor muy modesto, prácticamente empezaron a perder trascendencia cuando se inician en el mundo las nuevas técnicas de construcción. Es interesante consultar el periódico tinerfeño "La Aurora", de 28 Mayo de 1848, que resume una estadística de embarcaciones construídas en el Archipiélago entre 1807 - 1819 y 1824 - 1846.

La función de la Franquicia, sin embargo, no operó solo y exclusivamente en el fortalecimiento de la comunicación exterior del Archipiélago, aunque fuera precisamente en su fisonomía de área de concentración activa frente al mundo donde con mayor intensidad actuaran sus principios y reglas (6). También influyó, decisivamente, como hemos de ver, en la mejor dotación de los tráficos interinsulares, al ser posible bajo su normativa, y la de otras disposiciones que la complementaron, la introducción en el ámbito del Archipiélago de buques extranjeros para servicios interiores y la construcción en sus puertos y astilleros de buques con materiales y equipos no gravados arancelariamente.

La segunda mitad del siglo XIX, precisamente hasta 1900, ofrece una panorámica naval mucho más ágil y de menos apreturas en el Archipiélago. A ello contribuyó el sistema de franquicias instaurado en 1852 y las disposiciones sobre navegación insular en él inspiradas, de una parte, y el mayor grado de liberalidad que en materia naval trajeron las normas comunes del carácter de la ya citada de 1868, de otra. Esta fase, aún cuando no recoge una total solución a los problemas mercantes de las Islas, por cuanto el tráfico con el resto de la Nación no logró superaciones sensibles y la industria naval local hubo de declinar abiertamente ante las nuevas técnicas de construcción (7), registra un notable incremento de los tráficos exteriores, el inicio de la escalada de los puertos del Archipiélago y una mejora palpable de las comunicaciones interinsulares.

Esta segunda fase de la pasada centuria va a sufrir, en la favorable orientación que adquirió, un retroceso evidente al iniciarse el presente siglo. La Ley de Franquicias de 1900, en una situación de declive declarado de la siempre modesta industria naval insular y de un nivel igualmente modesto de la nacional de entonces, se vio influida directamente por la corriente proteccionista que invadió todo el país en las postrimerías del siglo XIX y comienzos del actual. La sensibilidad económica de Canarias, el dinamismo exigido por su estructura y por el desarrollo del sistema de Puertos Francos iban a sufrir el duro golpe de la protección en materia de navegación que se consagrara en la Ley de 1909. Las excepciones que en materia fiscal de abanderamientos conservó Canarias

-
- (6) Los Puertos Francos consagraron, efectivamente, a partir de 1852, la internacionalidad de Canarias y su vocación hacia los mercados exteriores. La externación de las Islas tiene en estos fenómenos marítimos un elemento de alto significado, pues coadyuvó decisivamente a que la especialidad económica exportadora, a que la especialización productora, se arraigase en las Islas y permitiese una incrustación del Archipiélago en las corrientes económicas mundiales. Las riquezas canarias pudieron ser siempre mucho más eficazmente transportadas a los países de marina mercante fuerte que a los de la propia patria, así como fue más fácil traer desde esos mercados los productos necesarios a su economía y consumo.
- (7) Efectivamente, el progresivo declive del velero y de los cascos de madera fue reduciendo el tono de nuestra industria naval a la artesanía de los carpinteros de ribera, desapareciendo prácticamente de muchos puertos insulares la tradición naval precedente. Se unió ya entonces a este hecho la inexistencia en Canarias de grupos financieros con capacidad suficiente para hacer frente a las exigencias de la industria moderna y ligada a la siderurgia, sector este que nunca tuvo en las Islas entidad. Esta transformación impedida por la capitalización débil del Archipiélago evitó que las ventajas que la franquicia daba a la construcción naval pudieran ser aprovechadas dignamente. Desde entonces el sector naval ha carecido de planificación oportuna en las Islas y, por tanto, de existencia sustancial.

se hicieron irrelevantes, por su escasa entidad, y aunque el tráfico exterior de las Islas y el movimiento de sus puertos siguió ofreciendo un auge importante al calor de las Franquicias, el tráfico con la Península mantendría e incluso acrecentaría sus deficiencias —lo que dio lugar a previsiones como la mantenida en la Ley de 1909 y su Reglamento que permitieron el transporte de frutos con el resto de la Nación en buques incluso extranjeros— y el interinsular volvería a padecer la escasez de transportes y comunicaciones que trató de paliar el esquema legal nacido en 1852, bajo el que dicho tráfico fue posible en exención fiscal no solo con buques abanderados sino incluso con buques que conservaban el pabellón de origen.

Todo el proceso de protección antes apuntado, que arrancó en la Ley de 1909, fue recrudeciéndose paulatinamente hasta nuestros días, agravado por una serie de *situaciones monopolísticas* en los servicios de navegación con Canarias y en una más estricta concepción de los abanderamientos y la utilización en los cabotajes de buques de importación. La pugna que tales orientaciones han tenido con el principio franco de nuestro régimen especial y la incursión del Archipiélago, prácticamente, en los patrones que sirven de base a la problemática general, han tenido por consecuencia lógica un encarecimiento y mayor dificultad de los transportes en Canarias que en el resto de la comunidad nacional, no obstante los esfuerzos patrios, particularmente importantes desde 1956, en el fomento de la industria, la navegación y los transportes nacionales.

Ya veremos luego cómo la política mercante nacional del presente siglo ha tenido una incidencia en Canarias que particularmente se hace significativa en materia de abanderamientos y reservas de tráfico. En uno y otro aspecto, las circunstancias expuestas, unidas al hecho de no haberse planificado una industria naval en las Islas que, al menos, hubiese podido satisfacer sus atenciones internas, han tenido por resultado un fenómeno económico importante, sobre todo en tres dimensiones: de una parte, el comercio exterior de las Islas ha sido durante mucho tiempo básicamente deudor de los transportes mercantes extranjeros, con los costos elevados que estos servicios en manos ajenas han supuesto siempre a nuestra expansión económica; de otra, el cabotaje nacional ha ofrecido crónicamente una insuficiencia excesiva, pese a que en algunas épocas y casos se ha podido suplir con buques de bandera no nacional o extranjeros abanderados; y de otra, por último, se ha producido una muy deficiente comercialización interinsular, a cuyo débil drenaje, aparte otros factores, ha colaborado la escasez de transporte marítimo y los excesivos controles y rigores dictados por un proteccionismo naval que no encaja con la infraestructura y problemática económica de las Islas, en ésto, como en tantas otras manifestaciones, claramente diferenciadas del resto de la Nación.

SEGUNDA PARTE

Los Abanderamientos de Naves en el Archipiélago

El régimen legal de los abanderamientos en las Islas Canarias de buques de construcción extranjera ha tenido, a lo largo del período histórico que hemos acotado a los fines de este análisis —Siglos XIX y XX— tres fases bien definidas. La primera alcanza hasta mediada la pasada centuria; la segunda corre, concretamente, desde 1852 a 1900; y la tercera, y actual, desde principios de siglo hasta nuestros días. La normativa que ha atendido la nacionalización de embarcaciones en el Archipiélago durante el indicado lapso de tiempo ofrece, a su vez, tres signos diversos, influidos, dentro de la evolución sintetizada en los precedentes Capítulos, en medida distinta por las reglas y normas comunes de la legislación patria.

La primera mitad del siglo XIX se caracterizó por la vigencia en Canarias del régimen común, a cuyas exigencias y requisitos de todo orden, incluso tributarios y comerciales, fueron plenamente sometidos los buques que desearan abanderarse en las Islas.

La segunda fase ofrece un sustancial giro en las normas de los abanderamientos en Canarias de buques extranjeros, por mor de las normas de franquicias vigentes desde 1852 y de las disposiciones específicas dictadas, particularmente para el Archipiélago, sobre sus principios. Este período fue, sin duda, el que registra un tratamiento jurídico-económico especial más adecuado a la fenomenología propia del Archipiélago y a los condicionamientos económicos y mercantiles que dieran existencia al régimen particular de Puertos Francos, lo que motivó un panorama dispositivo apartado en aspectos sustanciales de las corrientes proteccionistas del país, tan difícilmente encajables en la realidad de las Islas.

La fase actual, se abre, precisamente, en 1900, con la Ley de Franquicias de dicho año. En ella cabe observar, de una parte, el mantenimiento, casi simbólico, de algunas de las especialidades reconocidas al Archipiélago en el estadio anterior, y, de otra, la incidencia acusada, de nuevo, del proteccionismo naval nacional respecto a los abanderamientos de buques en Canarias. Este régimen intermedio, con más tendencia al general que al específico precedente, ha supuesto un serio retroceso respecto de la normativa vigente durante el imperio del Real Decreto de 1852 y de la Ley de 1870, y aunque ha estado definido en la propia Ley de Franquicias básica, la de 1900, estructura un tratamiento un tanto lejano a las exigencias insulares de área franca y libre y, por ello, escasamente acomodado a las necesidades económicas y mercantiles de los tiempos presentes.

En los Capítulos que siguen trataremos de esbozar las líneas maestras del régimen canario en estas tres fases y los problemas que el actual sistema plantea en el marco jurídico-administrativo y tributario especial de que goza el Archipiélago.

CAPITULO IV

EL REGIMEN DE ABANDERAMIENTOS DURANTE EL SIGLO XIX

Hasta la entrada en vigor del *Decreto de 11 de Julio de 1852*, instaurador del sistema especial de Puertos Francos en el territorio del Archipiélago, los abanderamientos en las Islas de buques y artefactos flotantes extranjeros, así como la importación y consumo de materiales y equipos para la industria naval insular, estuvieron sometidos, con escasas excepciones, al marco común de reglas vigentes en el resto de la Nación. Las Islas, aunque con antecedentes de especialidad en materia fiscal y comercial —como fue el régimen liberal del Arancel de 1831— carecían entonces de la especialidad jurídico-pública territorial que las Franquicias concedieron a la región en lo aduanero y tributario, por lo que su área de comercio no tenía entonces el completo reconocimiento legal de singularidad que aquel sistema determinó en tan importantes aspectos de su economía y administración.

La legislación patria en materia naval y de navegación fue, en la primera mitad del siglo XIX, como se dejó apuntado, de un acusado proteccionismo, aplicado sin excepciones sustanciales a Canarias por leyes tan representativas del nacionalismo del momento como la de 1 de Noviembre de 1837, antes comentada, cuyos preceptos aún se hicieron prácticamente más estrictos por las circunstancias monopolísticas existentes en determinados servicios. La operatividad de las disposiciones de este carácter en el Archipiélago supusieron la atadura de las Islas, mercantilmente tan diferenciadas de la Península y, como región, tan distintamente condicionadas en su desarrollo, a las vicisitudes del comercio y la industria naval nacionales y a los ciclos y altibajos de la economía del área peninsular, que tan difícilmente le eran y son encajables.

Este panorama va a superarse a partir de 1852. El sistema de Puertos Francos nacido en ese año, y ratificado por la Ley de 1870, creaba, como es sabido, un *territorio arancelario exento* y concebido como *zona de libre comercio*. Canarias, entre otras cosas, quedó libre del Arancel nacional, y en las Islas, con las escasas salvedades de algunos artículos, no podían ser gravados aduaneramente la importación y consumo o utilización de las mercancías y bienes comercializados a través de sus puertos.

El decreto constitutivo de 1852 supuso el primer escalón de trascendencia en la regionalización jurídica del Archipiélago, plasmando en el ordenamiento patrio la existencia de un área especial, de un territorio singular, y estableciendo en España dos zonas aduaneras distintas: la de régimen común, circunscrita al territorio peninsular-balear, y la de régimen especial, delimitada por el conjunto de las Islas, sujeta a aduanas la primera y libre de aranceles y considerada, a efectos, comerciales, extranjera la del Archipiélago. El tráfico mercantil en una y otra zona, y el que se producía entre ambas, quedaba de esta forma distinguido dentro del ordenamiento nacional y sujeto a normas especiales.

Los dictados del referido Decreto, que confirmó la Ley de franquicias de 1870, habrían de tener particular impacto en las condiciones a que se sujetaban los abanderamientos de buques en el área especial que configuraban. Los principios y preceptos de ambas disposiciones, particularmente las del Decreto de 1852, cuya preocupación

por la fenomenología de la navegación y el tráfico marítimo en las Islas quedó tan expresivamente recogida en su Exposición de Motivos, determinaron un tratamiento singular en el Archipiélago en punto a los abanderamientos de buques de procedencia exterior.

Es de resaltar que, aún cuando el abanderamiento de una nave en las Islas Canarias exigía, como en el resto de la Nación, un acto discrecional de otorgamiento de la Administración, con las limitaciones propias de tales actos, la nacionalización de buques tuvo un proceso más ágil que en el territorio de régimen común. De una parte, porque la inspiración libre-cambista de la Franquicia hizo más fácil la introducción e importación en Canarias de buques extranjeros y su utilización en las Islas; de otro, porque la inaplicación del arancel aduanero que el Puerto Franco estableció permitió la nacionalización de dichos buques sin pago de tributos arancelarios —al igual que quedó libre de gravámenes la construcción o reforma de embarcaciones con materiales extranjeros— en Canarias; y, de otro, porque el territorialismo jurídico que consagró, reforzó y dio plena trascendencia a la realidad geoeconómica del tráfico marítimo insular y su distinción del resto de los de carácter nacional.

La franquicia determinó, por lo que ahora más nos interesa, la no sujeción de los abanderamientos de buques extranjeros en Canarias a los derechos aduaneros vigentes y aplicables en el régimen común. Al principio, esta *extensión* se aplicó, en la práctica, tanto respecto a las embarcaciones abanderadas en las Islas con destino al tráfico interinsular como respecto a las destinadas al exterior, principalmente a América, circunscribiéndose, poco después, a los buques abanderados en el Archipiélago *para el comercio y la navegación exclusiva entre las Islas*, límites propios del área especial libre que la Franquicia delimitó. De esta forma, pues, los buques abanderados en Canarias con destino al tráfico de cabotaje interinsular no quedaban sujetos al requisito previo del pago de derechos aduaneros, condición que, por contra, siguió siendo exigida para todo acto de abanderamiento en el régimen común.

Durante mucho tiempo esta exención arancelaria del abanderamiento fue seguida respecto a Canarias como práctica lógicamente derivada de la distinción de espacios aduaneros creada en 1852 y especialmente consagrada en nuestro ordenamiento. En el territorio especial canario, configurado por las franquicias como mercado libre y exento de aranceles, la importación y utilización de buques extranjeros no pudo constituir una excepción, no sólo porque quedaba suprimido el Arancel sino porque al ser decretada tal supresión no fue fijada salvedad expresa alguna, respecto a los buques, que desvirtuara el alcance y formulación básica del principio de inaplicabilidad de derechos aduaneros en el tráfico mercantil del área singularizada. El único gravamen que se exigía por el abanderamiento en las Islas de buques y artefactos navales extranjeros fue el determinado en el Artículo 10º del Real Decreto constitutivo y consistía en un derecho del 1 por 1.000, llamado de "puertos y faros", de carácter local, y que se exaccionaba en general sobre toda mercancía importada. La *recaudación* de estos derechos corría a cargo de la *Diputación Provincial*.

La singularización que lo expuesto supuso en materia de abanderamiento en las Islas, y las positivas consecuencias comerciales y tributarias que la inspiración liberal de la instaurada franquicia pronto trajo consigo, favoreciendo de modo harto beneficioso la navegación de las Islas, llegándose, incluso, poco más tarde, dentro ya de la tónica rigorista de la propia legislación común respecto a los abanderamientos en general —de la que fueron entonces exponentes la R. O. de 22 de Julio de 1865 y el Decreto-Ley de 22 de Noviembre de 1968, antes citado— a más avanzados niveles de liberalización del tráfico interno.

Efectivamente, a la excepcionalidad que comportó la Franquicia respecto al cabotaje entre islas se uniría luego, como nuevo apoyo a la peculiaridad del tráfico marítimo comercial interinsular y a la especialidad de la navegación entre los puertos del Archipiélago, el tratamiento legal específico de determinadas normas que llegaron a autorizar a los buques de matrícula extranjera para efectuar el cabotaje insular sin pago de derechos aduaneros y sin la exigencia de que tales embarcaciones renunciaran a su pabellón de origen. De este carácter fue la *Real Orden de 15 de Mayo de 1888*, que estableció la libertad de bandera para el comercio entre los puertos de Canarias. De conformidad con los principios de franquicias, y haciéndose eco de las exigencias de navegación comercial que la situación en aquellos momentos aconsejaba satisfacer, la citada Real Orden dispuso que el *comercio entre los puertos de las Islas Canarias podía hacerse con buques de cualquier bandera sin necesidad de afrontar cantidad alguna por ese concepto* y que sólo en el caso de que hicieran esos buques expediciones de cabotaje a la Península es cuando se hacía indispensable el abanderamiento conforme a las normas comunes, entre las que se encontraba la obligación de pago de los derechos arancelarios. Esta disposición pasó a la reglamentación de Puertos Francos, incluida en las Ordenanzas de Aduanas de 15 de Octubre de 1894, Ap. 9º.

El incidente de una nave abanderada en las Islas que se destinó, por el armador, conforme fue costumbre en los primeros años de las franquicias, al tráfico con América, y no obstante los precedentes legales que hemos esbozado, iba a provocar una situación conflictiva sobre la especialidad tributaria de los abanderamientos en Canarias y el tráfico de los buques nacionalizados en el Archipiélago. La *Real Orden de 4 de Marzo de 1897* (8), disposición que desbordó en sus términos jurídicos el planteamiento técnico de los hechos que la motivaron, conculcando las disposiciones anteriores, vigentes desde 1852, y rompiendo con la práctica seguida hasta entonces con indudable acierto, *prohibió* el abanderamiento en las Islas Canarias de buques construídos en el extranjero, sin más excepción —de previsión un tanto innecesaria, por obvia— que la de los buques construídos en astilleros de las Islas con materiales nacionales, embarcaciones éstas que eran abanderables, según esta R. O., siempre que se *justificara* debidamente que en la construcción se habían empleado efectos o materiales de *origen nacional*.

(8) La Resolución del Ministerio de Hacienda contenida en la referida Real Orden tuvo una motivación fáctica que conviene recordar. Un armador de las Islas adquirió ante el cónsul de Italia los despojos de un buque de esa nacionalidad, procedió a la carena del barco, lo abanderó en Canarias bajo el nombre de "Adriana" mediante el pago del impuesto provincial de puertos y faros y emprendió viaje a América. Los armadores nacionales competidores hicieron llegar a las oficinas de Hacienda en el Archipiélago la duda de si los barcos extranjeros podían abanderarse con sólo el pago del arbitrio local o si debían, por el contrario, abonar los derechos del Arancel de Aduanas de la Península. Dado que el buque "Adriana" había sido destinado en su navegación a área externa al ámbito propio de aplicación de la franquicia, la Superioridad, previas consultas e informes técnicos, exigió los derechos aduaneros para que el barco pudiese seguir navegando fuera de las Islas. Reclamada por el interesado esta resolución, invocando el precedente de muchos barcos extranjeros abanderados en iguales condiciones tributarias, el Ministerio dictó la Real Orden en cuestión, excediendo en su tradicional celo a una temática clara, afectando a una normativa específica vigente desde 1852 y desbordando los límites propios y técnicos del caso planteado, que no fueron otros que una extralimitación del buque en el **ámbito** para el que estaba autorizado. La disposición tuvo muy corta vida, como veremos.

Prohibida, tan drástica y extrañamente, la introducción y abanderamiento de buques extranjeros en el Archipiélago, y siendo de toda lógica que el pabellón español amparara a los buques construidos en su territorio, el planteamiento del pago de derechos de aduana quedaba reducido a los supuestos, que la R. O. que comentamos también contempló, en que los *buques se armaran totalmente en las Islas con efectos de procedencia extranjera*. En estos casos, la disposición admitió la posibilidad de abanderar, pero la nacionalización sólo se producía cuando en puerto peninsular se realizase el adeudo. Hasta ese instante, el buque armado en Canarias con material extranjero no era alistado de papeles para navegar sino sólo hasta el puerto peninsular en el que se exaccionaría el Arancel. Similar requisito exigió la R.O. respecto de los equipos y materiales extranjeros usados en la construcción parcial, rehabilitación o carena de embarcaciones, todos los cuales habrían de adeudarse, dentro de su correspondiente trámite, en las Aduanas de la Península, en el área común de vigencia de los derechos aduaneros.

Si las circunstancias de hecho que dieron nacimiento a la Real Orden que nos ocupa, de pobre recuerdo, difícilmente pudieron justificar su exagerado contenido protector y uniformista y la colisión evidente que sus disposiciones representaron con los principios y reglas de las ya vigentes franquicias insulares, más difícil aún se hizo, ciertamente, casar su oportunidad y tesis con la argumentación forzada a que recurrió el Ministerio de Hacienda, resumidas en la introducción expositiva del precepto. Los fundamentos de la R. O. merecen un comentario un tanto detenido.

Comenzaba afirmándose en la parte expositiva que “no existiendo en las Islas Canarias *oficinas autorizadas* para percibir los derechos arancelarios, *tampoco puede verificarse en ellas la nacionalización española* de mercancías extranjeras”. Esta afirmación no deja de producir sorpresas. En primer lugar, porque *confunde el acto de abanderamiento o nacionalización con una de las condiciones exigidas en régimen general para su otorgamiento*, simplemente distintas en los abanderamientos en Canarias por ser *legalmente* un territorio especial libre de aduanas. El pago de derechos arancelarios, como la autorización de la licencia de importación, vimos que constituyen, con otros, requisito previo e indispensable en el régimen común para que pueda producirse el acto discrecional de autorización de la nacionalización; pero liberada Canarias por disposición especial de todo pago de aduanas por las mercancías que en el Archipiélago se introducían a consumo, sin expresa salvedad, respecto a los buques, por parte de la Administración al dictar sus normas específicas, no se alcanza a comprender que la excepción expresa de esta condición se hubiere podido entender como causante de que el acto de nacionalización mismo no pudiese producirse en una *parte del territorio nacional*, en un área que, aunque especialmente configurada en el orden jurídico-público, en los aspectos tributarios, integraba la comunidad española. Esta tesis, aplicada a la naturalización de las personas físicas, v. gr., llevaría a absurdos inaceptables.

La peregrina afirmación expositiva aún se hace más sorprendente, en segundo lugar, si se observa que la argumentación dada fue basada, no directamente en la misma exención aduanera, sino en la obvia inexistencia consecuente de *oficinas recaudatorias* de aquéllos tributos, con lo que el Ministerio hizo depender, según su propia tesis, el fenómeno importante de la nacionalización de un buque de la ausencia de una determinada oficina administrativa, con olvido —grave— de que el propio ordenamiento jurídico español, al establecer la especialidad arancelaria de Canarias, estaba dando estado de plena y absoluta legalidad a que el

requisito previo de pago de derechos aduaneros no tuviese virtualidad cuando el abanderamiento se autorizaba en Canarias para buques destinados a su exclusivo tráfico.

La argumentación sigue: “como la ostentación de las naves, por efecto de su abanderamiento, del pabellón español, equivale a la obtención por las personas de la carta de naturalización en el país, acciones ambas que proporcionan a las que lo han logrado el goce de beneficios que son comunes a todos los habitantes de la Nación, así como también les impone idénticos deberes, ninguna razón abona el que armadores de las Islas Canarias, a favor del pago de un impuesto de puertos y faros de carácter meramente provincial, alcancen y gocen bajo el amparo de la bandera nacional los mismos derechos y beneficios que los de la península solo pueden obtener mediante el pago de crecidos derechos arancelarios. La tesis del abanderamiento como acto similar al de la nacionalización de las personas físicas palpita en el centro de este argumento, al que se unieron “chauvinistas” sentimientos patrióticos interpretados con muy poca fortuna, sin duda por la presión, que aún perdura, de ese sentimiento de siempre del peninsular medio que cree que el régimen especial canario es una gracia a poner en la balanza de los patrones ciudadanos uniformados. Porque, de una parte, aunque la nacionalización, como institución, de un buque extranjero ofrece paralelismo con la naturalización de las personas físicas, ni en una ni en otra los efectos son idénticos, pues el ejercicio del derecho no es plenamente asimilable, ni el marco de derechos ejercitables y deberes observables en ambos casos han sido y son idénticos. Y, de otra, porque aún en el supuesto de querer discutir lo anterior, el armador que abanderaba en Canarias un buque extranjero no tenía, ni remotamente, iguales derechos a los nacionales, sencillamente porque solo podía utilizar la nave nacionalizada en condiciones fiscales especiales en el ámbito territorial del Archipiélago. ¿Dónde estaba el goce de los mismos derechos y deberes? Solo, desde luego, en la mente de los técnicos o funcionarios ministeriales encargados de llevar el caso “Adriana” a insospechados límites de extremación.

La exposición acaba afirmando que esta “desigualdad convertiría al Real Decreto de 11 de Julio de 1852, que solo tenía el exclusivo objeto de remediar la aflictiva situación de aquella provincia (Canarias), en ley perjudicial para la navegación de las demás de la Nación. Que este aserto quede, dada su fecha, sin comentario.

En definitiva, negar la nacionalización y la misma posibilidad de nacionalizar en el Archipiélago un buque extranjero con tan extraños fundamentos y sin más motivación que la aludida de haberse extralimitado un buque abanderado en las Islas del área de la que naturalmente no podía excederse en su navegación, por las condiciones fiscales en que obtuvo el pabellón nacional, resulta, visto desde ahora —y debió por supuesto resultar entonces un tanto extraño y excesivo. Que el buque tuviera unos límites de navegación propios y que no pudiese, por ello, salirse del cabotaje entre puertos insulares no debió suscitar razón alguna para que su abanderamiento, su nacionalización, se pudiese poner en duda, máxime si, como ya dijimos, la mera importación de un buque extranjero y su adeudo, *incluso en régimen común*, no son suficientes, como ocurre respecto del resto de las mercancías de tráfico exterior, para entenderlo nacionalizado.

Nos hemos extendido algo en comentar esta Real Orden porque la tesis que contuvo, como motivadora de sus fundamentos para prohibir los abanderamientos en Canarias de naves extranjeras, crearon en las Islas un justificadísimo ambiente de malestar. Y porque, además de su

desbordamiento técnico y excesos jurídicos, que incomprensiblemente se apartaron del centro real del problema que pretendió solucionar —que debió quedar determinado por la relación *exención-destino del buque*— la disposición, de vida efímera como hemos de ver, dejaría un lastre en la problemática que planteó que, pese a la Real Orden que la modificó seguidamente, amañando incluso unas justificaciones de la que comentamos muy poco convincentes, tuvo de nuevo, bajo el imperio del proteccionismo de fin de siglo, un resurgimiento del que no pudo sustraerse la Ley de Franquicias de 1900.

La *Real Orden* posterior a que acaba de hacerse referencia llevó fecha de *19 de Noviembre de 1898*, vino exigida por el estado de confusión creado por la anterior de 1897 y tuvo por finalidad fijar con precisión los *derechos a satisfacer por los buques que se abanderasen en las Islas Canarias* (9), sin entrar, obviamente, en el indiscutible tema de la factibilidad de nacionalizar buques extranjeros en las Islas.

Son sumamente interesantes la *exposición* que encabeza esta Real Orden y su *texto* dispositivo, pues esclarecen de modo preciso la compleja situación creada por la inoportuna Real Orden del año anterior y sientan una serie de principios y conceptos sobre abanderamientos en las Islas de buques de construcción extranjera de gran tecnicismo y adecuación al fenómeno específico de las franquicias y de encaje perfecto con el sistema de Puertos Francos de 1852.

En tres fundamentales postulados puede sintetizarse la parte positiva de la Real Orden que nos ocupa:

1º.—*Los buques extranjeros han venido abanderándose en las Islas Canarias con sólo el pago del arbitrio local* —mientras en la Península soportan la totalidad de los derechos del Arancel— como consecuencia de lo dispuesto en el Real Decreto de 1852, que les concedió el régimen especial de Puertos Francos. *Dicho Real Decreto de 1852 y el régimen de franquicias que estableció en Canarias, no han sido modificados ni derogados por la Real Orden de 4 de Marzo de 1897.*

2º.—*La referida R. O. de 1897 se dictó al solo objeto de armonizar los intereses insulares con los de las demás provincias españolas y defender la legalidad del régimen arancelario nacional.*

3º.—*Los buques abanderados en Canarias con el pago del derecho local del 1 por 1.000 sobre su valor no pueden comerciar fuera del Archipiélago con pabellón español, por lo que se aclara el caso aislado y específico de la navegación interinsular y determina el régimen arancelario de los buques abanderados para ser destinados al tráfico exclusivo de las Islas.*

Como fácilmente puede deducirse de su contenido, el nuevo precepto acabó con la inexplicable, aunque transitoria, *prohibición* de

(9) La resolución de Hacienda contenida en esta R. O., necesaria ante el confusio- nismo creado por la anterior, se dictó con ocasión de un hecho que conviene también conocer. Se produjo a raíz del recurso presentado por don Octavio Re- vuelta y don Rosendo Ramos, representante y administrador, respectivamente, de la "Compañía de Vapores de Correos Interinsulares de Canarias", a conse- cuencia de haberse exigido los derechos del Arancel de la Península a los va- pores "León y Castillo" y "Viera y Clavijo" que dicha Compañía importó del extranjero para el exclusivo servicio entre los puertos del Archipiélago, activi- dad que, en estos límites, venía de años ejerciendo la naviera en cuestión. Tal gravamen se intentó con base en la R. O. de 1897, que fue por ello puesta en tela de juicio a nivel contencioso.

abanderar buques *extranjeros* en Canarias que contuvo la R. O. de 1897, disponiendo, con tecnicismo indudable, que las embarcaciones de ese origen que se sometieran al pabellón español, que se *abanderasen* en las Islas, o que se *construyeran* en el Archipiélago con *materiales* extranjeros, para ser destinados al tráfico *interinsular*, satisfarían solamente el arbitrio local ya apuntado, que entonces estaba establecido sobre las mercancías que se introducían en Canarias y que recaudaba, como se dijo, la Diputación Provincial, no siendo necesario, ni exigible, como ya ocurría desde 1852, el pago de los derechos arancelarios vigentes en el área común.

Naturalmente, este tratamiento legal del problema confirmó la delimitación espacial que lo condicionaba: el régimen específico solo surtía efectos respecto del tráfico entre Islas. Y se aclaró la imposibilidad de dotar a los buques afectados de una *patente* de navegación que sirviera fuera de los límites y puertos del Archipiélago. Los buques abanderados en Canarias y para su tráfico interior no podían navegar o comerciar con otros distintos, precisamente, de los del Archipiélago. La documentación que se autorizaba y facilitaba a las naves en cuestión, válida sólo dentro del espacio indicado, no permitía tráficos extrainsulares, solo excepcionables, y provisionalmente, en casos de arribada forzosa a puertos del exterior o la península, de una parte, y, de otra, en los supuestos de ser necesarias la atención o realización fuera del territorio canario de averías, reparaciones o limpieza de fondos. En éstos últimos casos era obvio que los buques no pudieran transportar mercancía ni pasaje.

Esta Real Orden, de definitiva importancia, también determinó que si los buques abanderados y adeudados en Canarias con el arbitrio provincial deseaban realizar otros tráficos de navegación y comercio bajo el pabellón español tenían necesariamente que abonar los derechos aduaneros correspondientes al abanderamiento según el Arancel de la Península. Es fácil comprobar que esta disposición se fundamentó, con notable acierto, en la distinción apuntada de dos áreas arancelarias en la Nación y tuvo presentes los efectos lógicos que en punto a la aplicación de gravámenes aduaneros y libertad de comercio trajeron consigo las normas de franquicias de 1852 y 1870.

Las normas de la Real Orden de 19 de Noviembre de 1898 expuesta condensan y resumen los principios básicos que rigieron el abanderamiento de buques extranjeros en Canarias en la segunda mitad del Siglo XIX, y constituyen, sin duda, el precedente más significativo de la normativa actual, que tiene su fundamento en la Ley de Puertos Francos de 6 de Marzo de 1900. Aquel régimen produjo, por algún tiempo, una notable extensión de los servicios marítimos en las islas, atendidos especialmente por buques extranjeros abanderados para el tráfico interinsular e incluso por buques de pabellón no nacional. Es curioso observar que su certera orientación y su eficaz instrumentación aún llegarían a producir sus efectos hasta años después de publicada la Ley de 1900, base del actual régimen sobre la materia.

Resulta necesario recordar, efectivamente, que la controversia creada por las Reales Ordenes de 1897 y 1898, concretamente en lo que al pago de derechos por el abanderamiento respecta, no terminó prácticamente —no obstante la vigencia de la repetida Ley de Franquicias de 1900, que dá un sensible paso atrás en la materia, como hemos de ver— hasta que se dicta la *Ley de 31 de Diciembre de 1905*, de artículo único y solemne, por la que, respetando la situación creada en las postrimerias del siglo XIX respecto a los buques de construcción extranjera introducidos en Canarias para el tráfico interinsular, se determinó el pago de

aranceles por los abanderamientos futuros ,rompiendo con la tradición anterior y los principios que la habían animado y dejando el sistema en términos próximos al esquema de la Ley de 1900. La mencionada Ley dispuso que los barcos extranjeros introducidos en el Archipiélago hasta Noviembre de 1905 para hacer el comercio de cabotaje interinsular se *consideraban abanderados sin pagar derechos* desde el día de su promulgación (que tuvo lugar el 1 de Enero de 1906) mientras se mantuvieran dedicados exclusivamente al tráfico entre Islas. Fue esta norma convalidatoria el último coletazo del sistema nacido en 1852 y aplicado, en la evolución expuesta, hasta el establecimiento del régimen presente, ya en nuestra centuria.

CAPITULO V

REGIMEN VIGENTE DESDE 1900 (10)

El régimen de abanderamiento y tráfico en las Islas Canarias de buques extranjeros durante la segunda mitad del siglo XIX respondió, como hemos visto, a los cinco postulados siguientes:

Primero: Las naves extranjeras abanderadas —y las construídas con materiales extranjeros— en las Islas estaban exentas del pago de derechos arancelarios.

Segundo: Tal tratamiento tributario especial operaba si el destino de la naves en cuestión era exclusivamente el de cabotaje interinsular.

Tercero: El único gravamen aplicable a dichos buques era el arbitrio local. Y si su destino era el de otras navegaciones o comercios distintos a los exclusivos de los puertos del Archipiélago, habían de abonar los derechos del Arancel peninsular.

Cuarto: Dichos buques eran provistos de patente y documentos limitados al tráfico y comercio entre los puertos de las Islas, ámbito del que, salvo en los casos excepcionales apuntados, no podían salirse en su navegación.

Quinto: el comercio entre los puertos del Archipiélago pudo también hacerse con buques de pabellón extranjero sin necesidad de adeudo aduanero ni de renuncia del barco a su bandera de origen. Solo si tales buques se destinaban a otros tráficos extrainsulares necesitaban ser abanderados bajo los condicionantes del régimen común.

Este régimen singular de las Islas, nacido de la franquicia de 1852 y de las normas que bajo sus principios de exención aduanera y libertad de comercio la desarrollaron, pierde su entidad y sentido de positiva adecuación a la realidad del Archipiélago precisamente en 1900, con la Ley de Franquicias de ese año.

La normativa actual sobre los abanderamientos de buques en Canarias tiene su fundamento en el Artículo 2º de la Ley de Puertos Francos de 6 de Marzo de 1900, cuya última parte dice textualmente al respecto: "*Los buques extranjeros que se abanderaren en Canarias, sea cual fuere la navegación a que se destinen, satisfarán con exclusiva y directa aplicación al Tesoro, los derechos que señale el Arancel de la Península. Se exceptúa de lo dispuesto en el párrafo anterior los barcos de menos de 50 Toneladas Moorson de total cabida que se destinen exclusivamente a hacer el comercio de cabotaje interinsular*". Este precepto, que se reproduce íntegra y literalmente en el párrafo segundo del Artículo 201 de las vigentes Ordenanzas de Aduana, se complementó, entre otras reglas, con lo dispuesto en el Artículo 11 del Reglamento de Puertos Francos de 20 de Marzo de 1900, que determinó que los buques extranjeros que trataran de abanderarse en Canarias habrían de arquearse

(10) Todo lo concerniente a este texto legal, puede verse en el Boletín nº 6 del C.I.E.S.

y despacharse precisamente en Santa Cruz de Tenerife y Las Palmas de Gran Canaria con sujeción al Reglamento y normas de arqueo aplicables en las Aduanas de la Península y Baleares.

Este nuevo régimen surgido en 1900, tan influenciado del proteccionismo común, pese a venir plasmado en la disposición hoy básica de las franquicias, merece un doble comentario: el primero, sobre los contrastes que ofrece con relación a las normas precedentes y el segundo, sobre los problemas que plantea su aplicación y la perspectiva de actualización que abre para el futuro. El primero ocupará el presente capítulo; al segundo irán dedicados posteriores epígrafes.

El alcance y los términos del régimen liberal vigente desde 1852 a fin de siglo sobre los abanderamientos y tráfico de buques extranjeros en las Islas —régimen que, como se vio, coincidió con un período de legislación común sobre la materia también más liberal— ofrece contrastes acentuados con el establecido por la Ley de 1900, arranque y base del actual esquema de normas sobre la materia, que es necesario puntualizar.

La Ley de 6 de Marzo de aquel año, efectivamente, determinó, en su Artículo 2º, antes transcrito, la aplicación en Canarias, como *principio general*, de los derechos del Arancel que se exigen en la Península como requisito previo a todo abanderamiento. Este abono de derechos aduaneros, además, lo exige sin distinción del destino o tráfico al que se haya de dedicar el buque, pues declara su aplicación sea cual fuere la navegación prevista para la nave a abanderar. La preceptuación de este principio genérico respecto también del Archipiélago revela una aproximación clara de la Ley de 1900 a las tesis de la R. O. de 1897 y, por ello, al proteccionismo general, lo que aún se hace más significativo si se tiene en cuenta que en el presente Siglo las determinaciones de la Orden de 1888, que declaró la libertad de bandera en el tráfico interinsular, como se vio, decayeron ante las normas de defensa de la marina mercante española. La Ley que comentamos se apartó de la drasticidad del régimen de 1897 no solo en que superó la rígida prohibición de abanderamientos en aquella contenida sino, además, en haber admitido una excepción, timidamente cercana a la R. O. de 1898, al principio de tributación, como se ha apuntado. En su conjunto, sin embargo, la vigente Ley es harto más proteccionista que las disposiciones anteriores, circunstancia que aún se hace más evidente si se tiene en cuenta que en la redacción inicial del Proyecto de Ley la excepción que luego se incluyó al final del Artículo 2º no estaba prevista. En efecto, el citado artículo estuvo redactado en el Proyecto de Ley presentado al Congreso por el Excmo. Sr. Ministro de Hacienda recogiendo *exclusivamente* el principio general de sujeción y no la específica exención referida, que solo acabaría añadida al precepto por la presión ejercida, en un ambiente de protección claro y contundente, al aprobarse la Ley, por las representaciones libre-cambistas tradicionales de las Islas (11). El peso de las tesis de 1897 fue, pues, evidente y, por supuesto, más fuerte que el que pudieron ejercer los sectores liberales insulares.

En términos comparativos, con la Ley de 1900 se pasa del principio general de exención nacido en 1852 al principio general de suje-

(11) En el texto del Artículo 2º del Proyecto sólo se decía: "Los buques extranjeros que se abanderaren en Canarias, sea cualquiera la navegación a que se destinen, satisfarán, con exclusiva y directa aplicación al Tesoro, los derechos que señale el Arancel de la Península". La excepción de los barcos de menos de 50 T.M. destinados al tráfico interinsular se añadiría al debatirse la Ley.

ción de los abanderamientos a la tributación aduanera, aunque con una excepción de escasa monta, reducto del espíritu del siglo XIX sobre la materia, en las Islas. Esta tónica de la vigente Franquicia ha creado, en el sistema de los Puertos Francos canarios, y en su contenido arancelario, dos excepciones a la inaplicación de derechos de aduanas. Una, la referida a los Arbitrios de Puertos Francos; y otra, la concerniente a los abanderamientos de buques en general, constitutivas ambas de dos manifestaciones aduaneras, o *residuos arancelarios*, excepcionales en el régimen de franquicia aduanera territorial vigente en las Islas Canarias. La salvedad de los abanderamientos exceptuados tiene hoy, por lo que técnicamente representan los barcos de menos de 50 Toneladas Moorson, escasa importancia e incidencia más bien simbólica en la fenomenología marítima del Archipiélago.

Sorprende un tanto que el texto que habría de ser básico sobre los Puertos Francos diera al traste con un tratamiento del problema que tuvo encaje lógico y adecuado al sistema de franquicias, desde 1852, en la R. O. de 1898 y que solo por la esforzada presión de los intereses de las empresas navales nacionales se alteró en 1897 y se abolió en 1900, sin más excepción que la ya apuntada. La permanencia en la Ley de ese año de las manifestaciones arancelarias que representan los Arbitrios de Puertos Francos aún son comprensibles, pues, aunque técnicamente dichos Arbitrios constituyen, como residuos del Arancel, un gravamen compensatorio para el Tesoro, tienen, y de hecho han tenido paralelamente, una función protectora de la producción local canaria. Pero, ¿qué protegen los gravámenes aduaneros sobre los abanderamientos en el Archipiélago? Sólo y exclusivamente la industria peninsular. Y ello al costo tremendo y *desproporcionado* de sacrificar al área especial insular, tan afectada por los estrangulamientos crónicos de su tráfico marítimo y las insuficiencias de la industria nacional para dotarla de los necesarios e imperiosos medios de transporte, a una dependencia del área común en el vital esquema de su drenaje comercial por mar, tan singularizado y condicionador de su desarrollo. El interés público ha de ser ponderado sin pasar por alto estas circunstancias específicas de una parte importante de la comunidad nacional.

El principio general de no excepción, sin embargo, ahí está. Precisamente en el texto fundamental de franquicias y como exponente de una lucha en la que, como en tantos otros aspectos, han privado los intereses económicos peninsulares sobre los propios y singulares de las Islas. La *excepción* de libertad arancelaria concerniente a los *buques de menos de 50 Toneladas Moorson que se dediquen al tráfico interinsular* vino a ser una fórmula de compromiso, que los adelantos técnicos de la navegación y el transporte por mar se han encargado de empequeñecer, y con cuyo establecimiento poco ha podido hacerse en el desarrollo de nuestras comunicaciones marítimas interiores, tan necesitadas y culpables del aislamiento que aún sufren, sobre todo, las islas no capitalinas del Archipiélago.

Los cambios que, en 1900, se producen respecto de la situación precedente son importantes. La *regla general*, como se ha dicho, es hoy la sujeción de los buques que se abanderan en las Islas, *sea cual fuere su destino de tráfico*, a los derechos arancelarios del régimen común, y la *excepción* los abanderamientos de embarcaciones de menos de 50 Toneladas Moorson de cabida que se destinen al tráfico interinsular, que quedan libres de gravámenes en su importación.

En la normativa precedente, por contra, fue regla general, como también se ha dicho, que los buques que se abanderaban en Canarias no

se sujetaban a derechos arancelarios, cuando se destinaran al cabotaje interinsular, y *sin que tal regla* —especial respecto al régimen común— quedase supeditada a limitación alguna respecto a la cabida o tonelaje de las embarcaciones a nacionalizar. El respeto a los condicionantes legales del área especial exenta del Arancel se dio de conformidad con los principios de franquicias nacidos en 1852 y confirmados en 1870, que incluso operaron respecto de los buques construidos en las Islas con *materiales extranjeros* para ser utilizados en el marco del Archipiélago. En definitiva, el buque, en estos casos objeto de una transacción mercantil de compra y posterior importación y abanderamiento, se sometía al régimen especial en que toda mercadería entraba, para ser consumida o utilizada, en el Archipiélago, al igual que los efectos y artículos para su reparación, es decir, al *régimen de libertad arancelaria*, no desvirtuada, por supuesto, por el gravámen local del 1 por 1.000 que sobre el valor del buque o los artículos para su construcción, reparación o mejora recaudaba la Diputación Provincial.

Nótese que lo importante y decisivo al sistema anterior a 1900 era el *destino de la embarcación*, el límite del tráfico que iba a realizar. Fuera del área especial el buque importado o construido con materiales extranjeros caía en el gravámen del Arancel. Dentro, en una zona que por la franquicia escapaba de los impuestos y derechos aduaneros, era rígidamente técnico que no lo padeciera. Así abordado el tema, era lógico en extremo que preocupase poco o nada el tonelaje del buque abanderado y que ese tonelaje o cabida pudiese determinar sujeción tributaria en caso alguno.

Ni que decirse tendría que el régimen establecido en 1900, fruto, sin duda en gran medida, de las perturbaciones conceptuales que se provocaron en 1897, da un paso atrás en relación a aquella nunca bien ponderada R. O. de 1898, tan consustanciada con la franquicia de 1852, importante por su pureza técnica-jurídica y admirable por su realista tratamiento político-económico.

En la actualidad, pues, los buques extranjeros que hayan de importarse y abanderarse en Canarias se sujetan a los derechos del arancel de aduanas, con la excepción apuntada de las embarcaciones menores de 50 To. Mo. de cabida que se destinen al tráfico interinsular. En próximo apartado analizaremos algunos aspectos problemáticos que plantea el vigente régimen.

Digamos ahora, para acabar este Capítulo, que el abanderamiento, la matriculación o nacionalización de buques y artefactos navales en las Islas no ha tenido, desde el punto de vista tributario, ninguna previsión concreta y específica en el régimen de la Hacienda local insular. El antiguo gravámen del 1 por 1.000 que la Diputación Provincial recaudaba por la importación de buques, prevista en el Real Decreto de 1852 para todo tipo de mercadería, no encuentra totalmente en los actuales Arbitrios “ad-valorem” de los Cabildos una paralela operatividad, por razones un tanto particulares y hasta curiosas.

Los Arbitrios de Cabildo —y prescindimos ahora de su antagonismo con el régimen de exención que las franquicias aparejan en el Archipiélago— gravan, como es conocido, *todas las mercancías* que se importen por cualquier punto de las Islas, es decir, los artículos de cualquier tipo que se *introduzcan en las Islas*, que se *desembarquen* por sus puertos y se afecten al consumo insular. En tal sentido, no cabe duda de que el desembarco y la introducción de un artefacto de navegación en el área física de las islas —ello ocurre en cuantos son objeto de importación y

entrada en el *territorio* de todas y *cada una* de nuestras Islas—, de cualquier clase, al considerarse aquéllas como *territorio individualizado* en el que el gravámen “ad-valorem” se exacciona, quedará sujeto a la aplicación del Arbitrio, teniendo en cuenta el valor que esa mercancía tenga según factura. Pero, ¿qué ocurre con aquéllas embarcaciones que, aún importadas, no traspasan ese límite físico territorial de cada Isla? ¿Qué tratamiento fiscal local se dá a los buques o embarcaciones que, por su volumen o destino no son introducidos en la demarcación territorial de cada Cabildo sino que entran en el Archipiélago por mar y permanecen en sus aguas y zonas marítimas?

El Arbitrio “ad-valorem”, con solo las excepciones que cada ordenanza determina, procede ser aplicado y recaudado respecto de toda *mercancía que se importe por cualquier lugar de las Islas*; naciendo la obligación de contribuir en el mismo momento en que las mercancías o efectos *sean desembarcados*. De hecho, la práctica seguida por las Corporaciones Insulares ha sido la estrictamente sugerida por este marco legal del Arbitrio —*tal ocurre, al menos, en Tenerife*—, de modo que su aplicación se produce, en el caso de un artefacto naval o embarcación, cuando son importados y descargados, y, por tanto, introducidos en el territorio - Isla, y no si aquéllos se limitan a permanecer y ser utilizados en las aguas y zonas marítimas.

En realidad, esta práctica, aunque acomodada al tenor literal de los preceptos ordenados sobre el Arbitrio, no deja de ser un tanto curiosa, pues revela, en la concepción del gravamen, una total inatención al aspecto jurídico previo del abanderamiento o nacionalización de buques, del que es siempre fenómeno inseparable la adquisición e *importación* de la embarcación, y al que determina la entidad de las *aguas territoriales*, sobre todo en aquéllos casos en que la importación del buque se realiza para el exclusivo fin de navegar, *en ellas*, en el *cabotaje interinsular*.

El antiguo impuesto local de “puertos y faros” operó, como vimos, en consecuencia con el fenómeno de la *importación* de un buque abanderado en el Archipiélago, como mercancía que, independientemente de su desembarco o no desembarco, entraba en las Islas o su mar territorial y para el uso en la navegación entre sus puertos. Conforme a la concepción vista del Arbitrio de los Cabildos, el gravámen solo opera si se produce la *introducción y desembarco de la mercancía en la Isla* —lo cual solo ocurre con muy contadas y específicas embarcaciones, de pequeñas dimensiones y concretos usos— y no si el artefacto o embarcación permanece en sus aguas y zonas marítimas, *independientemente, además, de cual sea su futura utilización*. El tema, a la vista de la futura ordenación insular, merecería una especial atención, porque las naves de verdadero interés a efectos de gravámen son precisamente las que nunca podrán ser “desembarcadas”.

La conclusión que, en principio, puede obtenerse del régimen actual de abanderamiento de buques en Canarias cabe resumirla en estos tres puntos, sobre los que se construye su actual normativa:

- a) Los buques que se abanderan quedan sujetos, como regla general, a los *derechos* de aduana que rigen en la Península.
- b) Sólo se exceptúan las embarcaciones de menos de 50 To. Mo. de cabida cuando se destinan al tráfico interinsular.
- c) Las embarcaciones y artefactos de navegación se sujetan a los Arbitrios “ad-valorem” solo si son objeto de introducción efectiva en el territorio de cada Isla, y no en los casos en que, aunque importados y abanderados, circulen o permanezcan en sus aguas y zonas marítimas.

TERCERA PARTE

Problemas más importantes de los
Abanderamientos de Canarias

La mayor parte de los problemas de orden jurídico que los abanderamientos en Canarias permiten plantear tiene, al igual que ocurre con los del tráfico comercial o los de la industria naval, un cariz eminentemente impositivo, aunque la intensidad que en todos esos sectores revela el matiz tributario es distinta, de grado diverso y, en ocasiones, más incidental que sustancial. Casi sobraría indicar que la fenomenología de los abanderamientos, del tráfico mercante y de la industria naval, desde el ángulo fiscal que ahora nos interesa fundamentalmente, tiene definida su propia dimensión dentro de los límites y conceptos de las especialidades jurídico-públicas del territorio del Archipiélago y de los contrastes que el área de Canarias, como excepcionalmente configurada en el dominio de los impuestos, presenta respecto del área común cuando ambas zonas arancelarias entran en relación mercantil.

La normativa que afecta a aquéllos fenómenos en el ámbito insular ha adquirido, además, un grado eminentemente de polémica, lo que, unido a la escasez de previsiones legales que en importantes aspectos se puede observar y a la poca claridad de muchas de las disposiciones que es necesario conjugar, ha llevado la temática que nos ocupa a un terreno sin duda complejo y poco nítido, mucho más complejo aún, cuando hay que recorrerlo en los supuestos de enfrentamiento del ordenamiento tributario común con el propio y especial del territorio de las Islas.

De este panorama no ha sido posible salir todavía pese a la simplicidad del régimen enteco que estableció la *Ley de 1900*, que con solo unos preceptos dio por zanjada la materia; y pese, también, a que el sistema que instauró, forzó y llevó al régimen peculiar precedente del Archipiélago hacia una órbita sensiblemente próxima a la legislación común en importantes capítulos del tema.

Piénsese que el régimen actual de abanderamientos en las Islas se consagra, práctica y exclusivamente, en el *Artículo 2º*, últimos párrafos, de *aquella Ley*, lo que obliga a recurrir al orden común muy frecuentemente para completar sus tesis. Y que otras muchas materias ligadas al fenómeno de los abanderamientos, la navegación mercante y la industria naval exigen un muy delicado análisis y minucioso tratamiento que permitan que el alcance y expresión peculiares de las normas de franquicias queden perfectamente deslindados en lo técnico de las reglas del régimen general, por cuanto el imperio de las primeras, y su eficacia práctica, no pueden correr el riesgo de decaer, por tratarse de disposiciones especiales, ante las segundas.

En esta parte del estudio vamos a pasar por los problemas que, a nuestro juicio, se han planteado, plantean o pudieran plantearse en torno a estas materias con mayor importancia, distinguiendo un primer grupo seleccionado de ellos esencialmente de orden fiscal y un segundo en el que el aspecto tributario, con ser importante, no es el único ni el básico a definir.

CAPITULO VI

DE NATURALEZA ESENCIALMENTE TRIBUTARIA

1.—RESPECTO DEL I.C.G.I.

El Artículo 2º de la Ley de 6 de Marzo de 1900, como hemos visto, somete con carácter general, al igual que en el área común y sin más excepción que la tantas veces aludida, a los *buques* extranjeros que se abanderan en el Archipiélago al *pago de los derechos que señale el Arancel de la Península*. Este dictado, hemos dicho también, supone, junto con el referido a los Arbitrios de Puertos Francos, una *excepción al principio básico de exención arancelaria* que encierra la Franquicia y que, junto con la fiscal, se consagra de forma fundamental y definitiva, *precisamente*, en el propio Artículo 2º, en su primer párrafo, al declarar solemnemente libres de todo *derecho e impuesto* —es decir de *todo gravamen*, sea tanto de carácter fiscal puramente como esencialmente de naturaleza económica— cualquiera que fuese su denominación, a *todas las mercancías* que, para su consumo, se introduzcan en las Islas.

El contenido del Artículo 2º, en el que se condensa apretadamente la *exención arancelaria y fiscal* del Archipiélago en la imposición de consumo y las *excepciones arancelarias* —arbitrios y abanderamientos— a tal libertad tributaria, plantea un primer problema interpretativo, no exclusivamente terminológico, respecto a la aplicación, con ocasión de los abanderamientos de buques extranjeros en las Islas, del *Impuesto de Compensación de Gravámenes Interiores*, tributo entonces desconocido en su actual contexto, vinculado hoy a las Aduanas y de naturaleza y fines, como *impuesto*, no iguales a los *Derechos* de carácter aduanero o arancelario, aunque sus efectos se acerquen en el marco del comercio exterior.

Estas dos caras del artículo 2º, los dos aspectos que el mismo precepto de franquicias encierra, el carácter de la exención y el de las excepciones apuntadas necesitan ser esclarecidos y coherentes en relación a estos interrogantes: *¿Qué alcance hay que dar al gravamen arancelario aplicable en Canarias a los buques extranjeros a abanderar, superiores a 50 T.M.? ¿Es el I.C.G.I., aplicable en el proceso de nacionalización de embarcaciones extranjeras en las Islas?*

A estas cuestiones se constriñe el primer problema que vamos a tratar.

Aclaremos, en primer lugar, que el Impuesto de Compensación de Gravámenes Interiores, así llamado por la Ley de Reforma de 1964 —Artículos 210 y 211— es una figura bastante nueva en nuestro ordenamiento tributario, pues aunque tiene un antecedente ciertamente próximo en el Impuesto de Compensación del Gasto, su actual configuración arranca de la Tarifa Fiscal a la Importación, nacida en 1960; a la que sustituye como gravamen fiscal que, *independientemente del Arancel de Aduanas*, el Gobierno quedó autorizado a establecer en el Decreto-Ley de Ordenación Económica de 1959. El I.C.G.I. es un impuesto com-

pensatorio de los tributos interiores, de naturaleza distinta al de los derechos arancelarios propiamente dichos, aunque se halle integrado en la Renta de Aduanas, y cuya finalidad es la de equiparar el trato fiscal de las mercancías que se importan con las que produce el país. El I. C.G.I. se acumula, pues, a los derechos aduaneros y se exacciona con ellos, pues la identidad de objeto de uno y otros permite en el plano técnico una fácil concatenación. Ambas figuras tributarias son, sin embargo, distintas.

La inaplicabilidad en las Islas del Impuesto de Compensación tiene su fundamento legal en el tan repetido Artículo 2º, párrafo primero, de la Ley de 1900, que declaró la libertad de *derechos* y de *impuestos* en términos de sobra conocidos. Observese que el alcance de esta exoneración es amplia; está barajando el precepto dos figuras: la de los *derechos* —los arancelarios— y la de los *impuestos* —que sería el caso del I.C.G.I.—, determinando, por el alcance que hay que dar a la exención, la esencia de los principios de franquicia aduanera y especialidad fiscal de Canarias. De conformidad con tales principios, la Ley de Reforma Tributaria de 1964 declaró una vez más la *inaplicación en las Islas*, entre otros, del I.C.G.I., según se desprende claramente del *Artículo 229, apartado 2, en relación con el 211,2,c)* de dicho cuerpo legal. La Ley de 1964 no contiene excepción alguna a este precepto de inaplicación en Canarias *ni hace referencia específica respecto a su obligatoriedad en materia de abanderamiento de buques extranjeros en las Islas*, por lo que se deja abierta la investigación sobre su exigibilidad en el ámbito insular por consecuencia del abanderamiento de embarcaciones extranjeras.

Desde otro ángulo, el Decreto de 9 de Julio de 1964 y las disposiciones complementarias posteriores, determinaron que este Impuesto *sí* gravará las *mercancías extranjeras* que se introduzcan en la Península y Baleares cuando éstas procedan de Canarias (12), lo cual confirma, de una parte, su inaplicación en el territorio insular y, de otra, su exacción cuando desde el área exenta de las Islas los artículos extranjeros a que afecta el gravamen son objeto de tráfico mercantil e introducción en el área común, independizados o incorporados industrialmente a productos de Canarias.

En el régimen general o común, como ya se dijo, el abanderamiento de todo buque extranjero tiene, como requisito previo, hoy, el pago, en su introducción, de los *derechos* arancelarios y *el I.C.G.I.* Esta exacción de ambos tributos, ¿ha de operar igualmente respecto de los buques abanderados en las Islas?

A tenor de lo dispuesto en el Artículo 2º de la Ley de 1900, los abanderamientos en Canarias quedan sujetos, sea cual fuere la navegación a que hayan de destinarse, a los *derechos* que señale el Arancel de la Península. Cifándonos al contenido de este precepto, no cabe duda que el pago de los *derechos arancelarios*, de los propiamente derechos aduaneros, tiene total virtualidad en tal forma, y ello —fuera de la excepción vista— en todo caso y sea cual fuere el destino de tráfico que haya de darse al buque a importar y nacionalizar. La razón del principio parece tener su raíz en la tesis ya comentada de la R.O. de 1897, recogida, pese a cuanto se derivó del R.D. de 1852 y la R.O. de 1898, definitivamente, en la Ley referida de 1900, como principio general a nivel de Archipiélago.

(12) Consúltense, a más de la Ley y Decreto ya citados, las siguientes disposiciones: OO. MM. de 28 de Julio y 18 de Diciembre de 1964 y el Decreto de 28 de Noviembre de 1968, fundamentalmente.

No ofrece dudas, pues, que los *derechos* que señale el Arancel de la Península serán operantes respecto de las importaciones de buques extranjeros que se nacionalicen o abanderen en las Islas Canarias, sea cual fuere, además, el tráfico previsto para tales buques. El principio se aplica sin distinción del cabotaje interinsular, que tuvo su propia entidad en la normativa anterior, y cabotaje nacional, sin más excepción que la tantas veces referida de las embarcaciones destinadas al primer tráfico, menores de 50 To. Mo. de cabida.

En el establecimiento del principio de sujeción en materia de buques obsérvese que el precepto está sólo refiriéndose a los *derechos* del Arancel, es decir, a los derechos aduaneros, no a los impuestos o gravámenes fiscales, pese a que el mismo Artículo 2º, primer párrafo, previno la excepción igualmente de estos últimos, pues señala la libertad tributaria de Canarias no sólo de *derechos* sino también de *impuestos*.

No deja de ser exacto, efectivamente, que mientras el Artículo 2º de la Ley estableció el principio de exención del Archipiélago de todo *derecho* o *impuesto* que recayese sobre las mercancías en su tráfico comercial, el mismo Artículo sólo previó la *sujeción* de los buques extranjeros a abanderar *respecto de los derechos del Arancel*, no de los impuestos que se le conexionaren.

Que estos últimos impuestos no fuesen tomados en cuenta en el régimen de sujeción tributaria del abanderamiento en Canarias se puede explicar, incluso, independientemente de la naturaleza y función que separan al gravamen fiscal del económico y de la claridad literal del Artículo 2º a este respecto, que permite afirmar, sin gran riesgo, que así como al preceptuar la exención territorial tributaria, la franquicia —párrafo primero— se exonera con carácter general a las Islas de tributos fiscales y económicos, porque tal se estimó necesario a su estructura económica y social en conjunto, al declarar la sujeción de los buques que se importaren para abanderar —penúltimo párrafo— (como la de las mercancías sujetas al Arbitrio) sólo estaba teniendo en cuenta el legislador los gravámenes de carácter arancelario en concreto. De otra forma dicho: las *excepciones* al principio de franquicias sólo se *determinaron respecto de gravámenes aduaneros*, los *arbitrios* (residuos del Arancel y los *Derechos Arancelarios* por buques a abanderar, y no respecto de impuestos esencialmente de naturaleza fiscal, como es la del I. C. G. I.

No debe olvidarse, a mayor abundamiento, que la exención de derechos e impuestos a que alude el primer párrafo del Artículo 2º que nos ocupa tiene un alcance que especialmente se concibió de forma definida: la circunscripción del Archipiélago; es decir, el ámbito territorial canario, confirmado por la Ley de 1900 como área arancelaria y fiscal especial. Tampoco ha de dejarse de notar que las diferencias de niveles tributarios que con ello se creaba entre el área insular y singular y la común determinaron, desde el ángulo comercial impositivo, incluso antes de aquella Ley, una normativa reguladora de la externalización de la franquicia, por virtud de la cual todo producto extranjero procedente de Canarias que trate de introducirse en el área peninsular-balear queda sujeto arancelaria y fiscalmente a su entrada en el territorio común. Tales gravámenes no se sufrían ni sufren en Canarias, como espacio excepcional del territorio nacional en este dominio, pero jamás dejaron de soportarse cuando desde el área libre del Archipiélago los productos extranjeros gravables, ya fueren individualizados ya incorporados industrialmente, llegaban al territorio de régimen general.

La Ley de 1900 cumplió con el objetivo proteccionista que inspiró esta materia sujetando en las Islas a las naves a abanderar a los *derechos del Arancel*, pese al régimen de libertad que para otros actos y mercancías estableció. Que impuestos de naturaleza diversa pudieran ser aplicados en Canarias en la nacionalización de buques no estuvo en sus previsiones, entre otras razones porque impuestos compensatorios como el I.C.G.I. entonces no existían en el tráfico exterior. Y aunque hubiesen existido, o incluso existiendo algunos equiparables, poco podía preocupar su *exacción en el Archipiélago* por cuanto la libertad impositiva del área exenta insular, en su estricto alcance territorial, no impediría el pago de tales impuestos en el preciso momento en que la embarcación abanderada en las Islas desbordara la zona insular y se adentrara en los tráficos o destinos comerciales que en el régimen común hacían operantes los gravámenes generales. El alcance interno territorial de las franquicias y los efectos de ésta respecto al tráfico con el área común no pueden quedar desvirtuados en estos casos antes bien, este aspecto es una confirmación más y muy significada del sistema normativo que regula la proyección nacional del Puerto Franco o, mejor dicho, las consecuencias del Puerto Franco en su proyección exterior al resto del territorio nacional.

La barrera tributaria del cordón nacional caía y cae en todo su peso, cumpliendo su misión protectora y niveladora ante cualquier acto de tráfico procedente del área liberalizada. Esta garantía tiene también operatividad en el fenómeno que nos viene ocupando.

Obsérvese, además, que aunque es habitual hablar de “derechos por o de abanderamiento” y “gravámenes por la nacionalización” —tales expresiones las hemos usado aquí también— el abanderamiento, como acto final de nacionalización de un buque, no es “per se”, es decir, como tal acto, un presupuesto o fenómeno fiscalmente trascendente. Lo que ha ocurrido, y ocurre, dentro de una terminología general muy poco clara, es que todo acto de abanderamiento de una nave extranjera supone un previo acto jurídico de adquisición y de *importación*. Es esta importación del buque a abanderar la que se grava y, lógicamente, *la que lleva el proceso del abanderamiento la exigencia de tributación*. Para que pueda producirse el acto de nacionalización es requisito previo que la importación de la nave se realice por los cauces administrativos y fiscales reglamentarios y que, por tanto, el buque haya sido autorizado en su importación y adeudado a su introducción. Pero el acto de abanderar, para el que el cumplimiento de estos requisitos, entre otros, es decisivo como condicionante, carece de individualidad o consideración tributaria. Aunque ya hemos adelantado algunas ideas sobre este matiz y dedicaremos un epígrafe posterior a completarlo, baste decir aquí que en Canarias la importación, aparte otros actos, está libre de derechos e impuestos; y que si es cierto que el buque a importar para nacionalizar es objeto del gravamen expreso, por lo prevenido en el repetido Artículo 2º, de los derechos del Arancel, excepción a la franquicia comentada, no es menos cierto que dicho precepto nada contiene respecto a impuestos de otro tipo y que el I.C.G.I., a mayor abundamiento, no es aplicable en las Islas a ninguna importación.

La tesis que sostenemos permite afirmar, pues, que el abanderamiento de un buque en las Islas, superior en cabida a las 50 To. Mo. y para cualquier clase de navegación, lleva, sin duda, consigo el pago de *derechos arancelarios*, porque claramente así lo determina el Artículo 2º que comentamos y que, con base en el mismo precepto, no existe fundamento legal para la exacción de ningún otro impuesto, sea el I.C.G.I. o cualquier otro indirecto de consumo, porque lo contrario desbordaría

el tenor cierto y exacto de esta norma básica y conculcaría su adecuado alcance.

El resumen a que puede llegarse en el problema hasta aquí expuesto cabría puntualizarlo en estas conclusiones:

1ª.—El abanderamiento de buques en las Islas Canarias, sea cual fuere la navegación a que se destinen, implica previamente el abono de los *derechos arancelarios* vigentes en el área peninsular y balear, conforme establece el Artículo 2º de la Ley. El precepto no dice más, ni debe hacerse decir más.

2ª.—Con base en el mismo, no puede ser exigible el Impuesto de Compensación de Gravámenes Interiores por los buques a nacionalizar en las Islas cuando los mismos se importen para su utilización en el ámbito del Archipiélago, independientemente, en estos casos, de su cabida o tonelaje. Esto es parte de la excepcionalidad de Canarias y lo contrario supondría aceptar la colisión de sus normas especiales por las generales, lo que en puridad es inadmisibile.

3ª.—En el supuesto de que legalmente se autorizase con *carácter general sin restricciones* el cabotaje nacional a buques extranjeros abanderados, el I. C. G. I. solo sería aplicable *respecto de aquéllos que se importaren y nacionalizaren en Canarias*, y con base en la Ley de 1900 y disposiciones complementarias sobre la interrelación fiscal del área común y la insular especial, si el buque se destinara a navegar *entre todos los puertos españoles*, realizándose el adeudo en las Aduanas de la Península, con lo que el buque, por no tener su destino y uso limitado al territorio franco, sería gravado en condiciones de paridad, y para el cabotaje nacional, a los abanderados en la Península y Baleares.

4ª.—Desde una perspectiva estrictamente fiscal, el I. C. G. I. no tendría tampoco virtualidad respecto de los buques abanderados en Canarias para el tráfico exterior *desde o con las Islas* —sí los derechos arancelarios propiamente dichos, por supuesto— alcanzándose también, en este caso, a dichas embarcaciones, los preceptos escuetos del Artículo 2º de la Ley. Sin embargo, la normativa común y el proteccionismo naval general parece que en este caso determinarían un gravamen total, igual al resto de los abanderados en el país, aunque tal circunstancia necesitaría de un pronunciamiento legal claro, conciso y *especial*, que no existe, y cuya oportunidad, hoy, es muy discutible.

2.—RESPECTO DE LOS MATERIALES Y EFECTOS NAVALES.

Hemos dejado apuntado en varias ocasiones que el pago de derechos arancelarios como requisito previo para que un buque extranjero pueda obtener el pabellón nacional alcanza, en la legislación común, también a otros artefactos y equipos de navegación o utilización marítima —aunque su abanderamiento es menos rigorista— y a los efectos navales y materiales de procedencia exterior que se importen para la construcción, reforma y reparación de buques en astilleros españoles.

El destino de estos materiales, que se incorporarán en mayor o menor medida a buques que ostentan o han de ostentar el pabellón de la Nación, ha singularizado el régimen de defensa tributaria respecto a ellos dentro del amplio marco del proteccionismo patrio y de los fenómenos de navegación e industria naval que hemos comentado. De ahí que, aunque su relación con los abanderamientos sea muy mediata, las normas que tratan de aquellos tomen frecuentemente en consideración la fisca-

lidad de los referidos efectos dentro del mismo cuadro de disposiciones que afectan al proceso de nacionalización de naves. En Canarias, concreta y especialmente, ha sido tradicional incluir conjuntamente en la normativa del abanderamiento las reglas tributarias relativas a los materiales y efectos de origen extranjero destinados a la industria naval, como, entre otras, se observa claramente en las RR. OO. de 1897 y 1898 antes comentadas.

En el régimen común, la obligatoriedad de pago de aduanas por estos productos extranjeros deriva *no solo de su destino a la industria naval sino de la aplicación con carácter general a todo artículo extranjero de la barrera arancelaria y fiscal vigente* en el ámbito territorial a que se extiende. Pero en el caso de Canarias, por la especialidad insular, el tema de los materiales navales ha creado problemas específicos, lo que explica que su tratamiento haya sido siempre muy concretado y singularizado en el marco genérico de los abanderamientos.

Recordemos que durante el siglo XIX, segunda mitad, disposiciones como las de 1897 y 1898 prestaron especial atención al tráfico de estos bienes, determinándose, al tiempo que se abordaba el tratamiento de los abanderamientos, reglas particularizadas para la construcción o reparación de buques en las Islas con materiales extranjeros.

En la actualidad, los problemas que han surgido en torno al régimen fiscal de estos materiales navales, achacados imprudentemente a lo escueto del régimen de abanderamientos nacido en la Ley de 1900, Artículo 2º, son un tanto artificiosos, pero, ello no obstante, dignos de ser tenidos en cuenta por cuanto dan pie a ahondar en su temática.

El establecimiento del Régimen de Puertos Francos por el Real Decreto de 1852 y su confirmación por la Ley de 1870 trajo consigo, como se dijo más arriba, la inaplicabilidad de gravámenes aduaneros en el tráfico comercial de Canarias y, consecuentemente, la liberalización de los buques a abanderar en y para las Islas del requisito previo de pago de aduanas. Con el solo gravamen local del 1 por 1.000 antes indicado, los buques extranjeros introducidos para el servicio insular, así como los demás artefactos navales y los artículos y materiales utilizables en la construcción, reparación y reforma de embarcaciones, fueron tradicionalmente *importados sin necesidad de abonar derecho aduanero estatal alguno*.

Este régimen, como tuvimos ocasión de ver, se *interrumpe en 1897*, por mor de las disposiciones comentadas de la Real Orden de 4 de Marzo de dicho año. Por lo que al problema que tratamos respecta, tal Real Orden dispuso el adeudo no solo de los buques *armados en las Islas con materiales de procedencia extranjera sino de los objetos también extranjeros que se introdujeran en el Archipiélago con destino a la construcción parcial, rehabilitación o carena de embarcaciones*. El gravamen de tales materiales al que se obligaba el naviero o armador, tenían un trámite de intervención, control, registro y posterior certificación aduanera sobre su satisfacción conforme al Arancel peninsular.

La Real Orden de 19 de Noviembre de 1898, también comentada, restableció el régimen de franquicias anterior, basado en el Real Decreto de 1852, por lo que ni los buques a abanderar, —no los construídos en las Islas con *materiales extranjeros— ni los efectos navales volvieron a ser gravados aduaneramente*, los primeros cuando se destinasen al tráfico interinsular y los segundos, por virtud de la franquicia, en ningún caso.

En este período del siglo XIX que corre desde 1852 al final de la centuria, pues, y a diferencia de lo que ocurría bajo el régimen común, los buques armados o contruídos totalmente con *materiales extranjeros* estaban exentos de los derechos aduaneros, así como los efectos utilizados en la *reparación, reforma o mejora de buques* en astilleros insulares, lo que, obviamente, supuso una exoneración total de las importaciones de materiales por estos conceptos en el Archipiélago. Naturalmente, tal normativa, fiel y respetuosa con la condición especial del territorio insular, no alcanzaba a los buques extranjeros abanderados ni a los materiales importados para su construcción o mejora *cuando las embarcaciones se destinaran a una navegación que extralimitará el ámbito del área franca, casos en que había de producirse el adeudo conforme al Arancel de la Península y en las Aduanas del territorio común, por cuanto esos buques entraban en el régimen de tratamiento de los demás dedicados a todos los tráficos nacionales.*

Este esquema quedó alterado, como ya se ha repetido, por lo dispuesto en la Ley de 1900. Y ello, además, con unas previsiones normativas muy simples, las del Artículo 2º de dicho cuerpo legal —incorporado literalmente al Artículo 201 de las Ordenanzas de Aduana— básico y prácticamente único sobre el tema en Canarias. A su tenor, *¿en qué régimen quedan los materiales navales que se importen en las Islas?* Se puede adelantar que, como el resto de las mercancías del tráfico comercial de las Islas, *totalmente libres de derechos e impuestos*, conforme determina el párrafo primero de aquel artículo y habida cuenta de que *ningún otro precepto específico declara su sujeción en el Archipiélago por su destino a la industria naval*. La Administración, en algún momento, dudó, extrañamente, de esta franquicia (13), entendiendo que si los materiales y efectos navales importados iban destinados a la construcción, reparación o reforma de buques, a matricular o matriculados en cualquier puerto del territorio nacional, tenían que satisfacer los gravámenes establecidos en el régimen común, aún cuando se introdujeran en el área franca insular. Se argumentaba la vigencia en todo el territorio nacional de las normas del proteccionismo naval y el precedente similar de Ceuta y Melilla, distinguiendo, además, los artículos importados para su comercio y avituallamiento a buques y los introducidos para su industrialización o incorporación a embarcaciones en el territorio de las Islas. Huelga todo comentario sobre la alarma que esta tesis produjo en las Islas y, particularmente, sobre los problemas innumerables y situaciones complejísimas que su puesta en práctica hubiera originado.

El Artículo 2º de la Ley de 1900, recogido, como se ha dicho, en el 201 de las Ordenanzas de Aduanas, *sólo somete, y de modo inequívoco, al pago de derechos arancelarios a los buques que se abanderen en las Islas, sin más excepción que la de los menores de 50 Toneladas Moorson destinados al tráfico exclusivo entre Islas*. El precepto, a este respecto, ni menciona específicamente ni toma en consideración alguna el supuesto de gravámen de los efectos navales destinados a ser utilizados por la industria naval local en la construcción, reparación y reforma de embarcaciones en las Islas. Ni ningún otro precepto legal de franquicias, con carácter especial, se ocupa del tema, por lo que resulta harto temerario distinguir donde la Ley no distingue y más aún aceptar que

(13) Concretamente en Las Palmas se intentó gravar como en el régimen común los efectos navales importados en aquella Isla. La decisión de la Administración quedó paralizada, ante la urgente gestión de las Autoridades locales, pero dejó planteado el tema y necesitado de esclarecimiento.



nuestra normativa especial debe ceder ante la general nacional, porque ello supondría admitir una flagrante conculcación —una más del rosario que se padece— del régimen singular de franquicias.

El único principio válido y eficaz que hay que colegir del Artículo 2º mentado es que *los productos de tipo naval, como cualquier otra mercancía, gozan de franquicia en todo el ámbito insular, conforme al primer y fundamental párrafo de aquél precepto, que establece la exención sin distinguir artículos, sin limitaciones de clase, tipo o naturaleza de la mercancía* y sin condicionar la exoneración a principio alguno de destino o utilización concreta del producto importado. A tenor de esta norma, de sobra conocida y de alcance suficientemente definido, y sin más el extranjero que se abanderen—, *toda mercancía, sea de la clase que distinción expresa: los que sufren el Arbitrio y los buques construídos en el extranjero que se abanderen—, toda mercancía, sea de la clase que fuere, que se introduzca en Canarias para su uso o consumo está libre de todo gravamen.* Admitir una especial categoría de producto, distinta a la de los prevenidos o exceptuados, *gravables por su destino a una industria determinada*, pugna con la literalidad incontrovertible del Artículo 2º, con los principios de franquicia y con las exigencias que la han sustentado de hecho y de derecho.

La tesis de la *exención* de las mercancías a que en este epígrafe nos estamos refiriendo es evidente cuando su importación se efectúa para su comercialización y venta en Canarias, máxime si estas se realizan a entidades o buques de pabellón no nacional, pues el fenómeno se produce entonces en un área franca y respecto a un sujeto extranjero, fuera del ordenamiento nacional naval. Pero incluso si la comercialización de tales efectos se hace para la industria del Archipiélago o para posterior entrega a firmas o mercados nacionales la *exención es indiscutible*, no solo por lo dicho respecto al principio interno de franquicia, que se consagra en el párrafo primero del Artículo 2º de la Ley, sino porque, *en el supuesto de construcción, reparación y mejora en las Islas, con materiales foráneos, de buques destinados al cabotaje nacional, el adeudo solo operaría, en el esquema exterior de la franquicia, cuando tales embarcaciones llegaran o se introdujeran en el área común defendida y por mor de la normativa de protección aplicable en el territorio de la Península y Baleares al tráfico mercantil* que, en la interrelación de ambas áreas, proviene desde Canarias; a la corriente o flujo de mercancías y productos que, aunque originarios del extranjero, procedan de las Islas, estén o no incorporados a otros productos o artículos por la actividad industrial.

Sin que parezca necesaria mayor profundización en el tema, ha de estimarse que la exención en Canarias de los materiales y efectos navales, sea cual fuere su tipo y su destino, uso y consumo, es la lógica consecuencia de la franquicia de que goza todo producto importado. La efectividad del proteccionismo nacional en este aspecto hay que limitarla o circunscribirla al área común, como también al territorio de régimen general hay que constreñir el control y defensa de su sistema.

3.—RESPECTO DE LA VIGENTE EXCEPCION

La raíz de la especialidad de las Islas en materia fiscal de abanderamientos no fue ni es otra que su sistema de Franquicia. La inaplicación de gravámenes estatales en la importación de buques a abanderar en el Archipiélago y para su privativo tráfico comercial, no tuvo más limitaciones que las naturalmente nacidas del ámbito a que alcanzaba el

instrumento liberal de los Puertos Francos. De ahí que el *destino del buque* a la exclusiva navegación interinsular haya sido en la práctica el elemento determinante del régimen fiscal del buque. Las reglas generales de gravámen de buques importados respetaron el trato de exención del área especial canaria siempre que fuere dentro de ese área donde el buque abanderado sin pago de aranceles hubiera de moverse. En este sentido, el buque era tratado, con todo rigor, como al resto de las mercancías que se consumían y utilizaban en Canarias, sin más particularidad que la debida al acto formal de abanderamiento, necesario, por el carácter del buque, para que este se estimara nacionalizado. Y a la nave, como a cualquier otra mercancía, se aplicaba el régimen general tan pronto salían del territorio especial y se introducían en el común. En las Aduanas de éste se operaba su adeudo.

El régimen de la Ley de 1900, como vimos, dejó reducido este esquema precedente a la excepción de los buques de menos de 50 T. M., libres de derechos mientras se destinen exclusivamente al tráfico interinsular. ¿Qué alcance tiene esta excepción?

Insistimos en que la orientación anterior inspirada y surgida de la franquicia de 1852 y a ella adecuada, dio, evidentemente, entidad propia y alcance particular, en el tráfico patrio, al *cabotaje interinsular*. La navegación entre Islas quedaba, también a estos efectos, especializada, distinguida de la nacional general, por cuanto los buques extranjeros *abanderados o construídos, reparados o rehabilitados con materiales extranjeros para dicho tráfico* podían circular sin necesidad de abonar los derechos aduaneros que en el área común se soportaban en el abanderamiento y por la utilización de efectos extranjeros.

La Ley de 1900, al establecer el principio general de sujeción antes visto, rompió con esta importante manifestación, nacida de los primeros preceptos de franquicia, haciendo perder fuerza a la conformación específica del área de navegación interinsular. La única reminiscencia del régimen anterior respecto al elemento "destino del buque", en la materia que nos ocupa, se halla precisamente en la excepción del Artículo 2º, ya transcrita y también comentada, si bien ligándola indefectiblemente a un *factor limitativo nuevo, el de la cabida de las embarcaciones*.

En alguna ocasión se planteó, aunque es cierto que más bien en un plano puramente práctico, la duda sobre el alcance de los dos factores que en el régimen actual determinan la exención, es decir, el *destino* del buque y su capacidad o *cabida*, y si entre ellos cabría, teniendo en cuenta sobre todo la normativa precedente, una prelación o mayor incidencia del primero sobre el segundo.

La duda careció, a nuestro juicio, de base. Tal y como está redactado el contenido de la excepción parece evidente que para que los abanderamientos de buques en Canarias estén totalmente exentos de derechos *han de darse conjuntamente los dos supuestos* que el Artículo 2º contempla: *que la embarcación sea menor de 50 To. Mo.* de cabida y, además *que se destine exclusivamente al tráfico interinsular*. Es cierto que solo el segundo fue importante y definitivo en la normativa del siglo XIX, como hemos visto, pero la Ley de 1900, como también se ha dejado dicho, alteró sustancialmente el panorama legal precedente. Hoy, y desde primeros de siglo, el abanderamiento de un buque extranjero que se importe estará libre de derechos *solo si concurren los dos elementos aludidos*, sin que sea defendible, como algún sector pretendió, la exención de toda embarcación menor de 50 To. Mo. y de todo buque destinado exclusivamente a Canarias. Esto, desde luego, hubiera sido lo más adecua-

do y técnico y lo más acomodado a la tradición legal de Canarias, pero, desgraciadamente, no fue lo determinado en el Artículo 2º de la Ley, cuyo tenor ha de ser respetado y mantenido en este caso como en los anteriormente planteados, aunque se haga evidente una reconsideración de sus dictados.

Dicho en términos más simples aún: un buque superior a las 50 To. Mo. será gravado *en todo caso aunque se destine exclusivamente al tráfico interinsular*. Y una embarcación menor de aquella cabida también lo será *si pretende destinarse al tráfico no solo entre las Islas*. Para que la exención se produzca en su autenticidad normativa ha de basarse en la capacidad y destino previstos en el precepto exceptuador como determinativos de la exoneración. Cualquier interpretación, como las aludidas, que se salga de este tenor, hay que estimarla, pese a todo, fuera del alcance del precepto. Porque la limitación de tonelaje, que no preocupó ni incidió en la exención anterior, ha sido específicamente introducida y con claridad por la Ley de 1900 y ello, además, con el propósito de limitar o reducir el campo de franquicia de los buques abanderados en las Islas Canarias. La exención a que nos referimos se refiere, por supuesto, a los *derechos* aduaneros, pues ya vimos como en ningún caso debe ser aplicable el I. C. G. I. a los buques importados *en Canarias*, salvo que salgan de nuestro territorio a comerciar.

Aparte, naturalmente, la escasa relevancia de esta excepción. las 50 Toneladas Moorson no significan absolutamente nada en los niveles de las embarcaciones actuales y, consecuentemente, nada tampoco en la actual navegación mercante. Empequeñecida esta cabida por los adelantos técnicos navales, la excepción es hoy un mero símbolo sin efectividad práctica alguna.

CAPITULO VII

OTROS ASPECTOS DE INTERES

1.—IMPORTACION, ADEUDO Y NACIONALIZACION

La mayor parte de los problemas históricamente planteados en torno al abanderamiento de buques extranjeros en Canarias, e incluso los que aún pudieran plantearse ante la actual especialidad insular, han girado de manera fundamental sobre estos tres elementos del proceso de obtención del pabellón español: la *importación* de la nave adquirida en el exterior, su *adeudo* y *despacho aduanero* y el *acto de abanderamiento* final. En el conjunto de normas que atienden el trámite y procedimiento de nacionalización de buques de construcción extranjera, las que se refieren a esos tres aspectos o momentos tienen una evidente interrelación y consustancialidad y un no corto número de aspectos comunes, por cuanto en todas ellas domina la fenomenología comercial, la del proteccionismo y la de la defensa nacional de manera relevante.

Recordemos que la autorización de *importación* y el *adeudo* del buque a abanderar constituyen, con otras, dos de las condiciones "sine qua non", y cuya justificación es imprescindible, para que el acto administrativo de abanderamiento pueda producirse en el régimen común. Y recordemos, también, que Canarias, en los aspectos vistos, ha ofrecido y en parte ofrece notables especialidades respecto de esas dos condiciones básicas, que han determinado en la nacionalización de naves, consecuentemente, peculiaridades que asimismo escapan de las reglas generales. Parece necesario, por ello, que sea precisado el alcance de cada uno de esos dos determinantes y su reflejo en el acto de abanderamiento de buques extranjeros en el Archipiélago, precisión en la que no debe perderse de vista la evolución seguida por la normativa de las Islas, a que nos hemos referido hasta aquí, ni el matiz singular que sus disposiciones han revestido, hasta nuestros días, con relación a las aplicables en el territorio de régimen común.

A — La importación de la embarcación

En varias ocasiones nos hemos referido a este requisito. Para que una nave de construcción o pabellón extranjero pueda ser abanderada en nuestro país es necesario que su importación haya sido *autorizada* y que además se produzca dentro de los cauces reglamentarios que toda importación exige. De esta forma, la obtención de la Administración del *permiso* o *licencia de importación* se sitúa, como acto administrativo, de supuesto o elemento previo de otro acto administrativo: el de abanderamiento. Prescindiendo del grado mayor o menor de discrecionalidad de uno y otro acto, es lo cierto que el español, sea persona física o jurídica, que desee abanderar un buque adquirido en el extranjero ha de quedar sometido al *intervencionismo administrativo* que condiciona el ejercicio, frente al interés público, de su derecho o facultad a importar y a utilizar bajo bandera española el buque que ha adquirido. Si la *importación* no se *autoriza*, la adquisición de una nave extranjera no sería suficiente para que su dueño, nacional, la utilizara en el territorio patrio.

El requisito de la autorización previa de importación ofrece un particular entronque con el principio de libertad comercial que las franquicias llevan aparejado. Sabemos que uno de los elementos básicos del Puerto Franco canario viene constituido por la *libertad de comercio exterior*, por la facultad plena de ejercer el derecho a librecomerciar sin las intervenciones de orden administrativo que en el régimen común —y, en la práctica, hoy también en Canarias— limitan o restringen el desarrollo del derecho a importar, reconocido a todo español desde épocas muy remotas en el ordenamiento patrio.

El Archipiélago defiende de siempre que cualquier acto administrativo que cercene en cualquier medida la libertad de importación que las Franquicias encierran supone una conculcación del librecomercio reconocido legalmente a las Islas desde 1852. Los regímenes de comercio hoy vigentes en territorio común y aplicados indebidamente a las Islas arrastran, sin duda, a tal fricción con la especialidad jurídico-pública del territorio insular, matiz únicamente justificable en el régimen liberalizado precisamente porque, en teoría, sólo encierra ese régimen una función estadística y de control. El tema es conocido y no vamos a detenernos en él. Bástenos ahora refrescar la idea de que cualquier intervención de la administración que se traduzca en limitación o restricción del derecho a librecomerciar y, por tanto, al librecambio, pugna, en términos jurídico-económicos, con el sistema comercial franco vigente en Canarias desde la instauración de las modernas franquicias.

Frente a esta circunstancia, de específica y clara apoyatura legal, *¿qué alcance hay que dar, en los abanderamientos en Canarias, al requisito previo de la autorización de importación?*

En pura técnica jurídica, si el Archipiélago tiene reconocido un ordenamiento comercial específico, en el que la importación de cualquier mercancía debería estar libre de restricciones administrativas, la exigencia en el proceso de abanderamiento de la licencia de importación es condición que ha de carecer de exigibilidad, como ha carecido y, en casos, aún carece, la de orden estrictamente tributario. En principio, el abanderamiento de un buque extranjero en Canarias no debería estar condicionado a la autorización de importación, porque, a diferencia del territorio común, el especial de las Islas disfruta del reconocimiento legítimo de libre comercio, aunque esta indubitable circunstancia legal esté de facto desvirtuada por la práctica aplicación en las Islas de los regímenes de comercio estructurados en la Nación. Ello incluye que sea jurídicamente aceptable la existencia en Canarias de un control estadístico o de policía, sobre las importaciones libremente a realizar, por razones obvias, por cuanto aquel control, como manifestación del orden administrativo, no implica restricción de facultades o derechos sino vigilancia de su ejercicio y hasta reconocimiento de unos y otro.

Si históricamente fue, y aún lo es en determinados casos, posible el abanderamiento de buques extranjeros en Canarias sin necesidad de satisfacer los derechos aduaneros imprescindibles al mismo propósito en el territorio común, nada obsta a que el condicionante de la autorización administrativa de importación, por las mismas razones de especialidad jurídico-pública que avalaron la exención tributaria, no opere en la nacionalización de aquellas embarcaciones en Canarias. En realidad, si la franquicia implica desde 1852 exención tributaria y libertad comercial, ambos elementos han de poder determinar, ante el abanderamiento, las mismas posibilidades de exceptuación de gravámenes y licencias en el proceso de nacionalización que nos ocupa.

Lo dicho no solo tiene dimensión teórica por basarse legalmente en la especialidad insular, que sería razón más que bastante para apoyarlo. Es que desde el punto de vista técnico y práctico, además, en poco afectaría a los abanderamientos insulares que tales excepciones se reconocieran oportunamente, como en épocas pasadas ocurría respecto del Archipiélago. Siendo la importación, como el adeudo, *condición* del acto final del otorgamiento de bandera, y como tal condición siempre exceptuable en Canarias, en definitiva la última palabra la tendrá, en cualquier hipótesis, la Administración, a quien corresponde la ponderación del interés y la defensa nacionales y la facultad de dictar dicho acto final de abanderamiento, discrecional y de las características al principio esbozadas. La Administración tendrá siempre en sus atribuciones, por corresponder a ella el acto de otorgamiento del pabellón, la facultad de conceder o no la nacionalidad española, exija o no a tal fin todos o solo algunos de los requisitos apuntados a los buques extranjeros cuyo abanderamiento se solicita en Canarias. Por lo que, desde Canarias, pese a la anomalía que “de facto” y “de iure” se crea con las autorizaciones comerciales, también acaba siendo un tanto relativo que se requiera o no licencia para dichas naves porque, por el carácter de éstas y su importancia económica, su nacionalización solo es posible tras aquel acto administrativo y no simplemente con su importación y despacho aduanero, como ocurre en general para cualquier otra mercancía del tráfico comercial.

Podemos afirmar, en resumen, que en puridad, y a la luz de las franquicias, la importación en Canarias de buques debería gozar de la libertad que el sistema franco apareja, por lo que, en principio, la autorización de importación no debería ser exigida como requisito previo al abanderamiento en las Islas, contrariamente a lo que ocurre en el régimen común. Pero que, ello no obstante, y se tenga o no en cuenta la extensión irregular a las Islas de los Regímenes de Comercio, aunque tal condición se tenga hoy que cumplir respecto también al área especial su incidencia no es definitiva —como sí lo sería y lo está siendo, por contra, en relación a todas las mercancías del lícito comercio de Canarias— por cuanto constituye solo un *escalón* del proceso de nacionalización, “status” que realmente se determina, en última instancia y sea cuales fueren las condiciones que se recaben legalmente, a virtud del acto final de abanderamiento, cuyo contenido y alcance ya hemos comentado.

B — El adeudo del buque

El pago o exención de gravámenes aduaneros por el buque a abanderar ha venido constituyendo el tema de principal atención a lo largo del trabajo, por lo que respecto al adeudo han quedado ya expuestos ampliamente sus líneas y conceptos fundamentales. Digamos, sin embargo, abundando en las consideraciones hechas, algo más sobre esta condición previa de la nacionalización.

El adeudo del buque es un elemento consustanciado a la importación. No cabe hablar de importación propiamente dicha hasta que no se satisfagan por el objeto que se introduce los gravámenes que rigen en el comercio exterior nacional. Hasta que no se produzca el despacho aduanero no ha tenido plenos efectos la autorización de importación ni la mercancía adquiere su posibilidad jurídica de consumo en el territorio nacional. Tampoco sin despacho, en la generalidad de las mercancías, pueden estimarse aquéllas nacionalizadas. En su dimensión propia, importación y adeudo van íntimamente ligados, no siendo posible la legal entrada en la Nación de mercancía o bien alguno que no haya cumplido

los trámites administrativos de importación —sean los de licencia o los meramente de control y policía— y la operación de gravámen o declaración de exención en nuestras Aduanas.

Las franquicias insulares han operado sobre ambos actos especialidades bien conocidas, que afectan tanto a la importación como a los gravámenes. Esto no obstante, la mercancía que entre en las Islas ha de ser introducida con los necesarios controles administrativos de orden comercial y tributario, distintos en este área especial pero necesarios por razones de función y policía administrativa. Aparte, éllo, de qué hoy en el área especial la intervención administrativa respecto a la importación es similar, aunque más flexible, a la que se produce en la Península, como se ha dicho, y de que las mercancías, pese a su franquicia, han de abonar aquí, según los casos, determinados derechos y tasas —como los arbitrios, ocupación de muelles, descarga, etc.— que, no obstante la exención propia del territorio de los impuestos de consumo estatales, sí tienen virtualidad en las Islas aunque su incidencia sea pequeña y se ajusten al sistema franco establecido, que *no es puro*, como de sobra se conoce.

El gravámen del buque importado para abanderarse en Canarias fue en la segunda mitad del siglo XIX mínimo, como hemos tenido ocasión de ver. Desde 1852 a 1900, *sin más excepción que la que temporalmente creó la R. O. de 1897*, de corta vida, aquellas naves que se introdujeran en el Archipiélago para ser abanderadas y destinadas a su tráfico interior estuvieron libres de los derechos aduaneros que entonces se tenían que satisfacer en el área arancelaria común. *El abanderamiento del buque podía realizarse sin necesidad de abonar derechos aduaneros estatales* y la nacionalización se producía, pues, bajo la exceptuación de este requisito, que seguía siendo imprescindible en el resto del territorio nacional. Esta libertad de derechos incluso alcanzó a los buques extranjeros, destinados al servicio interinsular, que mantenían su pabellón o bandera de origen. Durante este período, el único gravámen que había de soportarse lo constituía el arbitrio local del 1 por 1.000 que recaudaba la Diputación Provincial y que se aplicaba con carácter general a toda mercancía importada.

Desde 1900 los buques a abanderar en Canarias tienen que satisfacer, sea cual haya de ser su navegación, los *derechos del Arancel Peninsular*. Si tal no hacen el abanderamiento no es posible —a no ser que sean menores de 50 To. Mo. y destinados exclusivamente al tráfico entre Islas— y, por tanto, la nacionalización no puede producirse. La proximidad al régimen común es en esto evidente, aunque no total, por cuanto a la exención de aquellos buques a abanderar de menos de 50 To. Mo. hay que añadir hoy la *excepción* que respecto a los demás, sea cual fuere su cabida, se produce también en Canarias por la no aplicabilidad del actual *Impuesto de Compensación de Gravámenes Interiores*, gravámen del que el Archipiélago está liberado, no solo por expresa determinación legal sino por la propia naturaleza compensatoria de ese tributo.

Lo que interesa subrayar ahora respecto al requisito de adeudo aduanero es que el pago de aranceles no fue condición necesaria al abanderamiento de buques extranjeros en las Islas durante la segunda mitad del siglo XIX, período en que se nacionalizaron en las Islas numerosas naves sin que a ello fuera óbice la exención aduanera determinada por la franquicia. Y que en el régimen actual sigue siendo jurídicamente posible la obtención de la nacionalidad española en igual franquicia, y por tanto, sin el condicionante arancelario, por los buques de menos de 50 To. Mo. de cabida, y con solo el pago de los *derechos del Arancel*, y *no*

del I. C. G. I. por cualquier buque adquirido en el exterior e importado que se destine al tráfico entre los puertos del Archipiélago, *singularidades ambas* que confirman la especialidad de las Islas en materia de importación y abanderamiento de buques y que tienen, además, abundamiento en la exención de los *Arbitrios de la Hacienda Local* que se dá en aquellos casos en que, sea cual fuere el destino o la capacidad de la nave, no es objeto la embarcación de introducción en el territorio físico de cada Isla, sino que permanece en sus aguas y zonas marítimas, que es lo habitual.

Es importante, en definitiva, tener presente que en el Archipiélago la nacionalización de un buque puede jurídicamente producirse, en muchos casos, en excepcionales circunstancias del requisito común de adeudo, determinativo aquí no de la imposibilidad de abanderar, como en alguna ocasión se entendió, sino de un *abanderamiento en condiciones tributarias especiales*, de una nacionalización singular que, como vamos a ver, se produce también con efectos específicos respecto a Canarias. El adeudo solo se produce si el buque sale del área insular y se materializaría en los Puertos o Aduanas del territorio común por los gravámenes aquí no exigidos ni satisfechos.

C — La nacionalización en Canarias.

Uno de los conceptos de más acusada influencia en la evolución normativa del régimen de abanderamiento de buques extranjeros en las Islas ha sido el de la *nacionalización*. La estrecha y directa vinculación, en el terreno del comercio exterior, entre la importación, el pago de aduanas y la nacionalización ha producido muy particulares consideraciones respecto a los buques a abanderar en Canarias, precisamente por la peculiaridad del ordenamiento del comercio y la tributación aduanera del Archipiélago.

La faceta más problemática del tema que va a ocuparnos en este epígrafe se condensó ya, sin duda, en el "ideario" de las tantas veces citada Real Orden de 4 de Marzo de 1897, cuya exposición de motivos, como comentamos, razonó su rigorismo proteccionista, entre otras, en la idea de que "*no existiendo en las Islas Canarias oficinas autorizadas para percibir los referidos derechos arancelarios, tampoco puede verificarse en ellas la nacionalización española de mercancías extranjeras*". La inadmisibilidad de esta tesis ya la discutimos más arriba, así como la soterrada influencia que habría de tener, pese a la corta vida de esta disposición, en las básicas del abanderamiento de buques en Canarias en la actualidad. De ahí que ese concepto deba ser esclarecido o, al menos, explicado en su circunstancia histórico-económica y jurídica. El tema merece algún detenimiento.

Es principio general del ordenamiento patrio que toda mercancía *importada legalmente* —es decir, introducida previa la autorización de importación y el pago de los tributos aduaneros correspondientes— se nacionaliza y adquiere, por tanto, su posibilidad jurídica de consumo en el territorio nacional. *Aquellas mercancías que se despachen a consumo por las Aduanas quedan nacionalizadas*. Este principio, pese a la especialidad del área del Archipiélago, es perfectamente válido respecto de Canarias. En las Islas, toda mercancía importada legalmente también se *nacionaliza*, aún cuando, por el régimen de exención tributaria de este territorio, el *despacho* por las Administraciones de Puertos Francos se produzca en circunstancias específicas de importación y gravámen y no excluya la necesidad, por razones de orden fiscal, de tener que ser vueltas a

despechar por las Aduanas de entrada en la Península y Baleares si tales mercancías son objeto de introducción en el área común. Tanto en el supuesto del régimen común como en el del régimen especial insular se dan las condiciones básicas determinativas de la nacionalización de las mercancías en general: *la importación legal, el control administrativo-aduanero y la introducción a consumo*, de la mercancía despachada, en *territorio nacional* (14). En uno y otro caso, la nacionalización que automáticamente se produce con el despacho a consumo de la mercancía ha implicado el cumplimiento por el importador de las reglas de orden comercial y de las exigencias legales de naturaleza impositiva vigentes en el área del territorio donde ha de introducirse la mercancía. *Que esas reglas y exigencias tengan en Canarias una configuración especial no puede desvirtuar su condición de territorio nacional y la existencia de un ordenamiento legal que, aunque particular, es español*. La mercancía que entra en Canarias se acoje, por ello, al derecho patrio, que regulará su tráfico y su consumo.

Quedó dicho en capítulo precedente que la naturaleza especial del buque y su importancia económica impedían incluir a las naves extranjeras que desearan importarse y abanderarse en la Nación dentro de este esquema de nacionalización que opera respecto a las mercancías extranjeras en general. Para que, efectivamente, un buque de procedencia exterior pueda adquirir la nacionalidad española no basta con que se autorice su importación, se efectúe su adeudo y se despache, porque su nacionalización exige el refuerzo, además, de *un nuevo acto administrativo, el de otorgamiento específico de bandera* —la autorización administrativa a que arbole el pabellón nacional— respecto al cual la autorización de importación, el pago de aduanas y los demás condicionantes del acto no son sino requisitos de carácter previo a su producción. Este acto final de nacionalización, es también necesario para que el buque extranjero a abanderar y matricular en Canarias adquiera el pabellón español, aunque, como se ha visto, las condiciones previas de ese acto han tenido y en parte conservan en las Islas notables singularidades respecto del régimen común, por las especialidades tributarias y comerciales de los Puertos Francos canarios.

La nacionalización de mercancías y de buques ha respondido y responde en las Islas, pues, a los mismos principios básicos informativos de esta materia en el régimen común, si bien, por la especialidad insular, han sido, y en muchos aspectos son, distintos los condicionantes de tal nacionalización y sus mismos efectos, de modo que puede hablarse, no solo de *una nacionalización en condiciones especiales sino de una nacionalización en la Islas de efectos limitados*. Lo trascendente es que la nacionalización determina el estatuto jurídico del buque en el ordenamiento nacional y su "status", igualmente, frente a las normas internacionales, circunstancia que no desvirtúa el pabellón adquirido en condiciones especiales o con efectos internos limitados.

La tesis mantenida en aquella R. O. de 1897, por las repercusiones posteriores que tuvo, merece alguna puntualización esclarecedora, que permita desvelar los posibles motivos de su pronunciamiento entonces y la secuela, comentada ya, que dejó en la normativa de los abanderamientos en Canarias a partir de 1900.

(14) Lo mismo ocurre con la nacionalización producida por **incautación** del Estado. Los adjudicatarios de las mercancías incautadas en el área especial canaria necesitan volver a despacharlas de Aduanas a su entrada en el área común, de nivel tributario superior y defendida económica y fiscalmente a diferencia de la especial insular.

Ya sabemos que el sistema de Puertos Francos configuró en el ámbito del Archipiélago un conjunto de especialidades jurídico-públicas que, dentro de ese límite territorial delimitado, representaron y representan excepciones en la aplicación de las reglas y principios del régimen común en materia de comercio y tributación. La institución de la franquicia, en sus elementos constitutivos internos, singularizó jurídicamente la región canaria, determinando una especialidad de carácter territorial bajo el ordenamiento patrio. El alcance de la franquicia, sin embargo, conocemos que no paró ahí, por cuanto su proyección extrainsular produjo en la interrelación comercial del área especial canaria con la común efectos también especiales, nacidos del enfrentamiento, dentro del ordenamiento jurídico nacional, de la normativa comercial y fiscal excepcional del Archipiélago con la genérica del resto de la Nación. Precisamente, la extenuación de los Puertos Francos adquiere su mejor expresión cuando se produce el tráfico entre ambas áreas. Es en esa extenuación y en su fenomenología donde hay que empezar a buscar alguna explicación a aquella tesis de 1897.

El R. D. de 1852, instaurador de la moderna Franquicia, determinó expresamente que *a los efectos del comercio los Puertos Francos deben considerarse extranjeros*. La nota de extranjería dada al comercio de las Islas como consecuencia de esta concepción, que tiene confirmación no solo en los textos propios de franquicias sino en disposiciones generales de orden comercial y fiscal hasta nuestros días, dio base a que se girara sobre el Archipiélago, en lo concerniente a su tráfico, bajo multitud de instituciones, conceptos, instrumentos y hasta terminología propios del comercio exterior y, por ello, del comercio y de la relación de tráfico con el extranjero. No a otra circunstancia obedecen el régimen de devoluciones, y reexportaciones, el de viajeros, el de desgravaciones a la exportación, entre otros, todos ellos propios del tráfico exterior y aplicados en relación a Canarias de modo semejante a como operan respecto a los países extranjeros. Esta circunstancia incluso dio lugar al empleo de una terminología de determinación extranjerizante. Así, se ha usado de expresiones típicas del comercio con el extranjero, como “desnacionalización”, “importación”, “exportación”, y otras, dentro de la fenomenología comercial y tributaria del tráfico entre ambas áreas, la común y la insular, siendo cierto que en las dos corrientes o flujos de ese tráfico estamos técnicamente en supuestos de comercio interior y de distinciones o diferencias tributarias neta y exclusivamente de dimensión nacional. Afortunadamente, esta terminología, particularmente desde 1900, ha ido haciéndose más propia al mismo tiempo que se ha ido tecnificando la normativa reguladora de aquellos fenómenos, lo que ha permitido montar sobre concepciones más claras términos mucho menos equívocos. La expresión, a este respecto, de aquella R. O. de 1897 no es, en realidad, ni más ni menos afortunada que alguna de las observadas incluso en los textos de franquicia —el Artículo 4º. v. gr., del R. D. de 1852 habló de la “desnacionalización” de las mercancías enviadas a Canarias y reexpedidas al área común— y en otras disposiciones de aquellas épocas y primeros tiempos del presente siglo.

Se apunta, pues, en lo que acabamos de decir, una posible primera motivación de la difícil conceptualización inicial de la *nacionalización* de mercancías en Canarias. La afirmación del trato de extranjería del texto constitutivo de la franquicia, por su poca precisión, *se llevó impropriamente desde el ámbito del tráfico con las Islas al de las propias Islas*. Lo que recibe un *trato de extranjero es la mercancía no originaria de las Islas que el flujo comercial lleva a la Península* o trae de ella, por cuanto

esas mercancías están en condiciones impositivas y comerciales distintas y, en la corriente desde Canarias, llegan al área común en términos más próximos a las provenientes del extranjero y muy lejanos a los que son propios del tráfico interno común. La *consideración de extranjero* la recibe de verdad la mercancía objeto de tráfico comercial con Canarias, no las Islas Canarias, aún cuando la redacción de esta particularidad haya sido obscurecida en el siglo XIX muy frecuentemente. El texto de 1852 basó su estimación respecto de los *efectos del comercio*. A esos efectos, que no son otros que el *tráfico*, los bienes comercializados desde y con los Puertos Francos se consideran y tratan como extranjeros desde la perspectiva fiscal del área común. Esta apreciación, que es esencial, no obsta a que pueda admitirse que el *mercado insular* —que el propio Archipiélago— constituya un *área fiscalmente extraña, ajena, al mundo tributario-comercial común*, y que, como tal, genere o reciba corrientes comerciales con la península que obliguen o hagan pertinente un *tratamiento o consideración de dicho mercado* semejante a los que determina el extranjero, precisamente porque *como tal mercado o área especial de comercio* el fenómeno comercial que a él se circunscribe produce un tráfico que frente al área común tiene *efectos* similares, desde lo *tributario-administrativo*, a los de otros países. El comercio del área nacional de régimen común con Canarias, en definitiva, obedece en sus dos flujos a patrones asimilables al esquema del Comercio Exterior, por los distintos niveles tributarios existentes entre uno y otro territorio y las condiciones de comercio exigidas en cada uno, *pero no es en puridad tal comercio exterior y, por tanto, no se da la relación técnica ni los presupuestos que lo definen*. Es, si se quiere, un *comercio interior especial*, por aquellos motivos, al que pueden aplicárseles instrumentos propios del exterior. De ahí a considerar a Canarias “área extranjera comercial” —no a los efectos comerciales, que es distinto— en la que, por tanto, no pueden *nacionalizarse* mercancías, va un gran trecho, que ya salvaron terminológicamente las disposiciones desde 1900 y que conceptualmente clarificaron progresivamente las normas de franquicias y las generales con ellas relacionadas. Recordemos que la Ley Arancelaria en vigor distingue, en su Artículo 2º, *dentro del territorio nacional*, el área arancelaria común de la especial de Canarias, confirmando la exención de ésta y la aplicación al primero del entramado aduanero protector. Las diferencias no van más allá, porque uno y otro territorio son, a todo los efectos, parte de la Nación, aunque el tráfico comercial entre ellos determine tratamientos similares a los que rigen con el extranjero por razones esencialmente tributarias. Y aunque sea habitual aún hablar de Canarias como territorio comercial de condición extranjera, incluso oficialmente.

Naturalmente, lo expuesto es evidente respecto a la nacionalización de mercancías en general, que no puede ser afectada por las diferencias apuntadas y por el trato que recibe el tráfico comercial con y desde las Islas. Pero aún *se hace más evidente* en relación a los buques, por cuanto *la adquisición de su nacionalización*, como hemos repetido, *tanto en Canarias como en la Península, necesita de un específico acto administrativo de abanderamiento*. Aún en el supuesto de que hubiera podido admitirse la imposibilidad de nacionalización argüida por la R. O. de 1897 respecto a las mercancías en general, su aplicabilidad al caso de las naves no tiene fácil justificación, por cuanto éstas necesitaban de una autorización especial y concreta para poder arbolar el pabellón español y, por tanto, para nacionalizarse, *acto que no puede ser confundido con las condiciones o requisitos previos que se exigen para su producción y que, como tal, pudo otorgarse en circunstancias especiales de aquéllos determinantes previos*, aunque fuesen distintos en las Islas del resto de la Nación.

Queremos abundar, además, en lo dicho, haciendo observar que en la segunda mitad del siglo XIX, cuando este problema de la nacionalización se planteó —a nuestro juicio incomprensiblemente, aunque pueda buscársele alguna explicación— la política exterior española en materia comercial tuvo su centro y base en el Arancel exclusivamente.

Las antiguas intervenciones administrativas en el comercio estaban soterradas y solo preocupaba la *acción arancelaria* como reguladora del comercio con el extranjero. Esto puso, en materia de nacionalización de mercancías, en un *primerísimo plano el aspecto fiscal o aduanero*. Lo esencial entonces para que las mercancías cuya importación estaba permitida se nacionalizaran era finalmente que fueran *adeudadas oportunamente*. Entonces las autorizaciones y licencias de importación no tenían realidad, por cuanto todo lo que podía importarse y lo que por ello debía pagarse de gravámenes estaba ya determinado en el Arancel. *El aspecto tributario, arancelario, era, pues, la pieza clave de la nacionalización de mercancías*. Diríamos, en términos simples, que la posibilidad jurídica de consumo de mercancías extranjeras se daba al satisfacerse sus gravámenes en la introducción, porque la importación, como acto sujeto a previa autorización administrativa específica, no tuvo la dimensión que iría adquiriendo luego hasta nuestros días. La nacionalización, en este esquema, se producía con la satisfacción del gravámen aplicable al producto. Estas circunstancias, traducidas a un área libre de gravámenes arancelarios, como fue Canarias a raíz del Decreto de 1852, era lógico que confundieran las normas habituales de nacionalización de mercancías. Lo que no se acaba de justificar es que la R. O. de 1897 hiciera extensiva esta concepción a las naves extranjeras a abanderar, porque entonces, como ahora, el abanderamiento no se producía solo con la adquisición, adeudo e introducción del artefacto sino tras la autorización, como hoy, de su matriculación; *trás el otorgamiento concreto del pabellón español*.

Cabe, pues, concluir, sintetizando lo expuesto, en que tanto en 1897 como en el régimen actual, la nacionalización de mercancías fue posible en Canarias, no obstante sus especialidades comerciales y tributarias. Y que, por supuesto, el abanderamiento y nacionalización de buques, entonces como ahora, fue igualmente posible en el Archipiélago, aún cuando los requisitos para el otorgamiento de pabellón fuesen distintos en el área común y la especial, como, según vimos en algunos aspectos estudiados, lo puede ser incluso hoy. De la posibilidad de nacionalización de mercancías y buques en las Islas nadie duda, evidentemente, hoy. Y, sin embargo, muchos de los argumentos esgrimidos en el siglo XIX aún resuenan en concretos problemas de la especialidad insular, no obstante convenirse en la extrañeza de las tesis de entonces y en la mayor claridad de los textos dispositivos modernos. Como nadie duda, tampoco, que la nacionalización de mercancías en las Islas pueda hacerse, y de hecho se produce, en *condiciones especiales y con efectos limitados, circunstancias que también se dan en los abanderamientos de naves extranjeras en Canarias por mor de las peculiares condiciones en que pueden otorgarse en los casos vistos*.

2.—LAS AERONAVES

El Esquema de Régimen Económico-Fiscal aludido al principio de este trabajo apunta la conveniencia de actualizar el Artículo 2º de la Ley de franquicias de 1900 añadiendo al precepto, en el párrafo correspondiente al abanderamiento de buques, el de *aeronaves* —“los buques y aeronaves que se abanderan en Canarias... etc.— aduciendo en razón

de tal inclusión que "al promulgarse la Ley de 6 de Marzo de 1900 no se pudo prever la existencia de las aeronaves". Esta referencia al tema de las *aeronaves* hecha por la propia Administración plantea, o nos dá pié a plantear, el problema de su régimen de matriculación para las Islas.

Conviene recordar, antes de entrar en el tema concreto de este epígrafe, que en nuestro derecho, dada la naturaleza propia de las *aeronaves*, sus posibilidades de tráfico comercial y las evidentes semejanzas que en tantos aspectos tienen con los buques, el régimen jurídico que las atiende ha venido teniendo una clara influencia de las regulaciones sobre aquellos y el comercio por mar, lo que permite observar un conjunto de normas de directrices unitarias sobre ambos instrumentos de navegación y seguir en su conformación las líneas maestras que han servido al régimen de los buques.

Al igual que respecto a éstos, las aeronaves necesitan acogerse al pabellón de un Estado, bajo cuyo ordenamiento, tanto a los efectos nacionales como internacionales, queda configurado su estatuto jurídico. Y a semejanza, también, de lo que ocurre en las naves, las aeronaves necesitan obtener el abanderamiento o matriculación en el país bajo cuya nacionalidad van a acogerse, a través de un trámite previo en el que han de ser cumplidas similares exigencias técnicas y administrativas a las requeridas para el abanderamiento de buques. El Decreto de Navegación Aérea Civil, de 25 de Noviembre de 1919, consideró española toda aeronave que alcanzaba la matriculación en España, criterio que ha respetado la vigente Ley sobre Navegación Aérea de 21 de Julio de 1960 y que se confirma en el Reglamento del Registro de Matrícula de Aeronaves, aprobado por Decreto de 13 de Marzo de 1969. Las condiciones previas de orden administrativo coinciden, en esencia, con las que vimos se exigen para abanderar un buque (Título de Propiedad o Arrendamiento; Despacho de Aduanas; Licencia de Importación; Pago de otros Impuestos; Certificado de Baja en la matrícula extranjera, entre otros), siendo necesaria la *Autorización* del Ministerio del Aire para que las empresas de nacionalidad española, sean personas físicas o jurídicas, puedan realizar el tráfico aéreo de cabotaje en la Nación. La semejanza con el régimen del buque incluso se dá en los criterios de la política aérea que se ha seguido hasta hoy, fundamentalmente proteccionista y de claro sentido restrictivo, como lo refleja no solo la reserva del cabotaje aéreo en favor de las aeronaves nacionales sino la dificultad que incluso para las empresas españolas existe en orden a obtener de la Administración las autorizaciones de tráfico.

Este paralelismo permite adecuar, "mutatis mutandi", a la fenomenología de las aeronaves y su tráfico cuando hasta aquí ha quedado expuesto, en relación a Canarias, sobre el abanderamiento de buques, sin más particularizaciones de las que ahora haremos para una más precisa concreción del tema.

La posibilidad de *nacionalizar* una aeronave adquirida o arrendada en el extranjero por un nacional para los servicios exclusivos de Canarias, no obstante el carácter rigorista de esta materia, no ofrece dudas desde el punto de vista jurídico. El problema que, por ese destino, se plantea inmediatamente, es el de las *condiciones* en que la matriculación de tales aeronaves ha de operarse cuando tengan por finalidad ser empleadas en el área especial del Archipiélago y para el servicio entre sus aeropuertos exclusivamente. Este es el supuesto en el que vamos a discurrir.

Una primera duda la sugiere la "actualización" apuntada que la propia Administración propone del Artículo 2º de la Ley de 1900, que da

pie a pensar que el propio Ministerio de Hacienda entiende que para poder *gravar* las aeronaves a abanderar para Canarias es necesaria una expresa mención en las Leyes especiales de franquicias, cuyos términos y principios han de ser respetados por las generales de la Nación. La Ley de 1900 no pudo, evidentemente, contener una específica preceptuación sobre este caso, por lo que, en principio, las *aeronaves* que se matriculen o nacionalicen para servicios en Canarias, como efectivamente parece temer el Ministerio de Hacienda, *no pueden quedar sujetas a los requisitos de orden tributario que condicionan su matriculación* en el régimen común. La única actualización del precepto ha de venir dictada por la especialidad canaria y no por la norma común para el resto del territorio bajo ordenación general. Dejamos aparte el problema de la licencia de importación, entre otras razones porque, en la actualidad, el régimen de comercio de aeronaves está liberalizado y porque, en definitiva, sea cual fuere tal régimen, el proceso de nacionalización y utilización de aeronaves extranjeras no está dependiendo solo y exclusivamente de la autorización comercial de importación en su práctica realización, como ocurre asimismo en el de buques.

En principio, pues, los términos de la Ley de 1900, cuyo imperio no puede decaer, como en tantas ocasiones se ha confirmado, ante los preceptos legales de carácter general, como son los de la vigente Ley de Navegación Aérea, autorizan plenamente a entender que la utilización en Canarias de aeronaves extranjeras nacionalizadas ha de ser posible dentro del régimen tributario peculiar del territorio especial de las Islas. La Ley de Navegación Aérea no solo no deroga —no pudo derogar ni puede desvirtuar— expresamente la Ley de 1900 sino que, a este respecto, no contiene disposición concreta que haga referencia, en ningún sentido, a esta particular caso de Canarias ni a la obvia ausencia, en la Ley de 1900, del supuesto de abanderamiento de aeronaves. Extender, por tanto, el régimen tributario común de las matriculaciones de aeronaves al ámbito exento de Canarias iría abiertamente contra sus principios y presupuestos legales. Todo cuando hemos dicho, por tanto, del abanderamiento de buques en Canarias en la segunda mitad del siglo XIX y sobre las particularidades del actual período puede servir de argumentación en favor de esta exención.

Admitida, en el plano estricto del Derecho, la *exención tributaria* de las embarcaciones aéreas matriculadas *para prestar servicios exclusivamente en Canarias*, es conveniente precisar qué alcance debe tener tal exención en el área específica del Archipiélago.

En el terreno tributario, la inscripción de una aeronave en la matrícula nacional exige, en primer término, que se haya operado el despacho de Aduanas, es decir, que se hayan satisfecho los *Derechos Arancelarios y el I. C. G. I.* correspondientes a la importación de la embarcación. Si el destino de ésta es el servicio en el área franca insular, no cabe duda que la nacionalización debe ser posible sin que este requisito se produzca con carácter necesario, por cuanto en las Islas, como se sabe, no tienen legal aplicación los *derechos e impuestos* vinculados a las Aduanas en el régimen común. La aeronave que va a ser utilizada en los estrictos límites físicos del Archipiélago, como cualquier otra mercancía que entre a consumo en ese área, debe quedar libre de cualquier derecho o impuesto de los que se aplican en el territorio protegido común con ocasión de la importación. Asunto distinto sería que tales aeronaves pretendieran utilizarse fuera del ámbito estricto de Canarias, momento en que sería oportuno su adeudo con sujeción a la normativa general.



La matriculación se produce, en segundo lugar, una vez efectuado el pago del *Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados*, extremo que, como el despacho de aduanas, ha de ser también justificado. La exención tributaria insular no alcanza a este tipo de gravámen directo, por lo que, en el supuesto que nos ocupa, su satisfacción, aunque la aeronave vaya destinada al tráfico interinsular, sería procedente como lo es respecto a los buques.

El pago del *Impuesto sobre el Lujo* constituye, en tercer lugar, otra de las necesarias condiciones fiscales previas a la matriculación común. Sobre la oportunidad de la exacción de este Impuesto en las Islas ha habido, sobre todo en los últimos tiempos, serios conflictos. En nuestra opinión, este tributo indirecto de consumo *no procede ser aplicado* en el Archipiélago, lo que, por principio, ha de hacerse extensivo a las aeronaves.

La nacionalización, pues, de una aeronave que haya de destinarse al servicio entre los aeropuertos de las Islas exclusivamente debe, a nuestro juicio, operar sin que se exija para su matriculación el pago de los Derechos e Impuestos de Aduanas ni el del Lujo, siempre y cuando, naturalmente, aquel destino limitado se respete. Tal régimen es una consecuencia más de la especialidad tributaria del Archipiélago, cuya observancia se hace preciso no solo en términos de legalidad sino de estricta justicia y sobre cuyo alcance no hace ahora el caso que nos volvamos a extender.

Un último punto importante plantea la introducción en Canarias de aeronaves matriculadas para su exclusivo servicio: el del *Arbitrio de Cabildos*.

Vimos más arriba como este Arbitrio, en su actual concepción, solo tiene aplicación respecto a toda mercancía importada cuando la misma sea *desembarcada*, es decir, cuando se *introduzca efectivamente en el territorio de cada Isla*. Esta circunstancia técnica de la recaudación del arbitrio, vimos también, ha traído consigo su inaplicabilidad a los buques y artefactos navales importados mientras permanecen en sus aguas y zonas marítimas.

Desde la perspectiva propia de las *aeronaves* la proyección del Arbitrio sufre una sustancial modificación práctica. La *aeronave*, por su naturaleza y tráfico, va, efectivamente, a entrar y ejercer tráfico con base en el "territorio Isla" que sirve de ámbito justificativo de su exacción. Pese a su automovilidad, la aeronave —valga la expresión— entrará en "tierra firme", lo que equivale a su desembarco e introducción efectiva a los efectos impositivos del Arbitrio. En tal sentido, hay base suficiente para entender que, al contrario de lo que ocurre con las naves y artefactos marítimos no desembarcados, *las aeronaves que se introduzcan en las Islas, para su tráfico, matriculadas en las condiciones fiscales excepcionales que el área especial canaria determina, pueden ser objeto de gravámen por el Cabildo Insular en cuyo territorio tenga lugar la importación y entrada inicial del aparato*. Naturalmente, una precisión mayor debería establecerse en las Ordenanzas correspondientes, por cuanto el creciente auge de la navegación aérea puede plantear en el futuro situaciones que hoy han escapado, en muchos aspectos, a una necesaria previsión. Entiéndase, por supuesto, que hablamos de aquellas aeronaves que se nacionalizaron para el servicio interinsular, es decir, en condiciones fiscales estatales de exención de impuestos indirectos, según el supuesto del que hemos partido.

CUARTA PARTE

La Futura Ordenación

CAPITULO VIII

PERSPECTIVAS Y SUGERENCIAS

La síntesis panorámica expuesta en los Capítulos precedentes sobre la evolución del régimen de abanderamiento de naves en las Islas Canarias y los problemas históricamente surgidos o que puedan eventualmente plantearse en torno a la nacionalización y tráfico comercial de naves y aeronaves desde el ángulo esencialmente tributario, permite fácilmente observar que esta materia abre en el Archipiélago un mundo amplio de imprecisiones, que técnicamente no ha sido abordada con el rigor necesario y que, en la actualidad, muchos de sus aspectos legales no resultan adecuarse plenamente a las exigencias presenten que la singularidad de la navegación y el tráfico insulares demandan.

El régimen actual, nacido en 1900, que en tan importantes aspectos marítimos admitió un sistema mucho menos acomodado a la realidad motivadora de la franquicia que el vigente desde 1852 hasta aquel año, ha de ser necesariamente aceptado como *una fase más* en la compleja evolución analizada, abierta plenamente a las *actualizaciones y rectificaciones* que dicten las exigencias de desarrollo de nuestros días y, en definitiva, a la *adaptación* que la fenomenología mercantil del transporte comercial señala hoy como oportuna para el Archipiélago. Porque es precisamente el desenvolvimiento socioeconómico de ese Archipiélago el que ha venido determinando la necesidad de un Régimen Especial integral que sirva para superar los muchos problemas con que se viene enfrentando Canarias.

Decíamos al principio que el momento histórico presente es inmejorable para someter a revisión y crítica la temática de la navegación en las Islas, no solo por la existencia de un estudio a nivel oficial del *Régimen* canario sino por la coyuntura paralela y coordinable de encontrarse en estos momentos en elaboración, igualmente, el anteproyecto de *Ley de Ordenación de la Marina Mercante*. Estas dos circunstancias han determinado a la presentación de este trabajo y al tratamiento, en él, de una materia muy concreta de la especialidad insular que, hasta ahora, no ha producido mucha atención investigadora, aunque la haya recibido siempre desde lo político.

Ha de estimarse, pues, de toda oportunidad el momento presente para que se deje ordenado oficialmente con precisión y con clara visión de futuro, dentro del marco tradicional de las franquicias, el complejo fenómeno del abanderamiento y matriculación de los instrumentos claves de navegación en las Islas, porque el tráfico naval y aéreo y los transportes en uno y otro medio tienen una importancia trascendental y, a veces, decisiva, en la vida de Canarias, y es obvio que presumir que aún la tendrá mucho más en el futuro no constituye afirmación gratuita en ningún orden. La proyección futura y el planteamiento legal claro y definido del tema es, por tanto, exigencia imperiosa de la más elemental previsión.

Esta es la razón de que unamos al trabajo este último capítulo de perspectivas y sugerencias. Con la modestia que anima el estudio vamos a atrevernos ahora a trazar, sobre las conclusiones a que puede lle-

garse de todo lo expuesto antes, unas líneas de futuro, y sugerencias, que estimamos pueden servir de aportación sencilla al tema y orientar, aunque solo sea en pequeña medida, su dirección ante la inminente y prometida ordenación económico —administrativa— fiscal de las Islas.

A.—Lo que en primer lugar aparece como necesario a la economía de Canarias es que se vuelva a dar entidad propia y distinguida, según ya la tuvo en el período 1852-1900, al *cabotaje insular* a los efectos de los abanderamientos de buques —como a los de matriculación de aeronaves— y sus respectivos tráficos a nivel de Archipiélago. El área arancelaria y fiscal especial que constituyen las Islas por mor de sus Franquicias debe condicionar de modo preciso y total la fenomenología propia de la región en materia de navegación marítima y aérea y de abanderamiento y matriculación de embarcaciones, de modo que respecto de tales fenómenos sea respetada la franquicia comercial y tributaria que rige el tráfico, uso y consumo de las restantes mercancías. De esta tradicional y antigua estructura solo queda, en el terreno marítimo, en la Ley de 1900 el residuo representado por la excepción del Artículo 2º y la que nace, a nuestro juicio, de la inaplicabilidad del Impuesto de Compensación de Gravámenes Interiores, particularidades, ambas, determinadas precisamente por el destino de tráfico del buque a abanderar; y en el moderno dominio de las aeronaves, las que cabe deducir del régimen excepcional de Canarias, según vimos. En ambos casos, la consagración, dentro del marco del cabotaje nacional, del tráfico *interinsular*, daría precisión jurídica y estabilidad al fenómeno insular de la navegación, que se produce por las franquicias y se determina inexorablemente por los condicionantes geográficos, socioeconómicos y mercantiles particulares del Archipiélago.

Si, de esta forma, se definiera íntegramente y con la necesaria entidad jurídica *el área de navegación canaria*, como ya lo estuvo antes de la Ley de 1900, el abanderamiento de buques extranjeros y la matriculación de aeronaves al servicio del tráfico de aquel área quedarían liberados del requisito o condicionante previo, *en todo caso*, de pago de los gravámenes aduaneros y de consumo estatales que han de satisfacerse en el régimen común, siempre y cuando, naturalmente, las embarcaciones se destinaran y mantuvieran en el territorio franco y en los servicios entre sus puertos y aeropuertos. El principio no es, como se ha tenido ocasión de ver, nuevo en el ordenamiento patrio, descansa con absoluto rigor técnico en el sistema de Puertos Francos y tiene incluso hoy reconocimiento expreso en algunos casos, aunque sea polémico aceptarlo en otros.

La existencia sólida y clara de ese *area canaria de navegación*, especial como lo es en el orden comercial y tributario, encaja, además, perfectamente con el sistema de control y trato legal que ofrece la proyección externa de la Franquicia. Las naves extranjeras que se abanderan *en y para Canarias* —o las que se construyan, reparen, mejoren o equipen en el Archipiélago con materiales y efectos de procedencia exterior— podrían ser utilizadas en régimen de exención en aquel área sin perjuicio de que, *si sobrepasan sus límites*, sean adeudadas en las Aduanas de la Península o Baleares conforme a las normas del régimen común. El cabotaje interinsular específico no podrá afectar, por razones obvias, al nacional que efectúen otros buques, al igual que en el tráfico de mercancías el sistema de extención de la franquicia ha tratado de evitar las discriminaciones que en el tráfico de mercancías pueden producirse por los niveles fiscales distintos de la Nación y uno de sus territorios. La exención de Canarias, efectivamente, tiene sus límites definidos en el ámbito insular, por lo que en los casos de extralimitación de ese ámbito parece

justo preservar al territorio y los tráficos en régimen común de una desigualdad tributaria. Dentro de ella, por supuesto, y para la importación, tráfico y construcción, debe privar en todo su alcance la libertad de comercio, de derechos e impuestos y de monopolios que está vigente para el resto de las mercancías.

B.—Las naves extranjeras abanderadas en Canarias y matriculadas para su exclusivo tráfico, así como las construídas o reparadas con equipos y materiales extranjeros de igual destino, tendrían, en puridad y desde el punto de vista tributario, que gozar de igual total exención a la que se propone por su afección a la navegación exclusiva interinsular *en aquellos casos en que también se destinaran a la navegación exterior*, como ya ocurría en los primeros tiempos de las franquicias. Desde la perspectiva de éstas, en el tráfico entre puertos canarios y extranjeros no se dan términos de relación entre el área común gravada y la especial canaria exenta, por lo que directamente no serían necesarias medidas de equiparación fiscal y nivelación de cargas tributarias. Es cierto, sin embargo, que esto arrastraría a una discriminación respecto de las demás naves nacionalizadas con previo pago aduanero y sus tráficos, circunstancia atendida muy cuidadosamente siempre por las normas del proteccionismo naval imperante en España y que haría valer la objeción a la exoneración en este supuesto por esos criterios "igualitarios" tan comunes en nuestra patria. Dejando ahora aparte lo mucho de discutible que el caso planteado deja, una vía intermedia, en la que se pondere el interés nacional y las necesidades también nacionales e imperiosas de Canarias, sería recomendable a este particular. Tal podría ser la *autorización* a los buques abanderados o las aeronaves matriculadas bajo el régimen de exención insular —o las construídas en Canarias en similar excepción— a navegar en el *área propia de influencia canaria de África Occidental*, pongamos con los puertos y aeropuertos desde *Tánger a El Cabo*. Piénsese que esta zona del continente africano es la de natural expansión futura de Canarias, la más ligada geográficamente a sus posibilidades de mercado en el porvenir y, sobre todo, la que, hasta el presente, ha estado prácticamente más abandonada por falta o insuficiencia notoria, e inexcusable, precisamente, de medios de transporte. Esta solución intermedia, *que no reservaría la zona africana a Canarias sino que le facilitaría su acceso*, tiene, también, su fundamento defendible en el sistema de franquicias y, además, puede ser amparada por la orientación antes aludida de la proyectada ordenación mercante española, en cuyo Anteproyecto se está haciendo eco a circunstancias excepcionales de insuficiencia de barcos nacionales, o de la misma industria naval nacional, para atender la demanda de los tráficos y servicios del comercio patrio actual.

C.—La exigencia, con carácter previo a todo abanderamiento, del pago de gravámenes aduaneros, constituye uno de los requisitos previos que el acto de nacionalización de un buque requiere en nuestra patria, como se ha dejado dicho. Junto a él, *otras condiciones* han de ser cumplimentadas por quiénes deséen abanderar en España una embarcación de construcción extranjera —licencia de importación, título de adquisición, condiciones técnicas y años del buque, etc.— *el conjunto de las cuales* servirá para determinar la *autorización* por parte del Gobierno. Con las excepciones ya estudiadas, estas condiciones juegan respecto de la nacionalización en Canarias conforme a las normas generales de la nación, siendo así que algunas deberían ser ponderadas desde la óptica específica del Archipiélago, sus especialidades legales y sus singulares necesidades y condicionantes.

Parece, por ello, conveniente que, junto al tratamiento fiscal específico sugerido, las exigencias que han de llevar a la autorización del abanderamiento sean precisadas legalmente con mucha más flexibilidad para los casos concretos analizados respecto de las Islas. De poco serviría, en el terreno práctico de la cobertura de nuestras imperiosas necesidades de medios de transportes, que el atractivo fiscal de la exención en Canarias de los buques a abanderar para su exclusivo y específico tráfico se viera desvirtuado por la dificultad de abanderar e importar las embarcaciones urgidas por el singular cabotaje interinsular. Si, en otros términos dicho, se abre la posibilidad de abanderar un buque en las Islas, para su tráfico, libre del requisito previo de pago de gravámenes aduaneros, este especial trató poca realidad práctica tendría si la importación se niega o si las demás exigencias o condiciones se aplican en todo el rigor que el proteccionismo nacional hoy dicta para el área común. El resultado sería obvio: se vería igualmente insuperable la insuficiencia de medios, aunque el abanderamiento fuese liberado de cargas fiscales. En cualquier caso, han de ser equilibradamente ponderadas las diferencias entre el área común y la especial y entre sus respectivas necesidades de transporte.

D.—Todo cuanto hasta aquí se viene sugiriendo respecto al trato tributario de las naves a abanderar en las Islas y de las construídas, reparadas o equipadas con efectos y materiales extranjeros, ha de entenderse aplicable a los demás *artefactos flotantes* (gánguiles, pontonas, dragas, etc.) a utilizar en los *servicios y obras* de los puertos insulares y en los elementos y equipos de la industria naval local. También respecto a estos artefactos alcanza la protección naval, aunque es cierto que con más flexibilidad en la mayoría de los casos. La especialidad insular en estos terrenos tiene un creciente interés en liberarse del proteccionismo común en los servicios e industrias navales que podrían ser montados y prestados, aunque con elementos y equipos extranjeros, en régimen de aliciente tributario indudable.

E.—¿Cabría aceptar la libertad de bandera en el tráfico comercial del área especial canaria? Aún cuando desde el punto de vista político-económico no debe ofrecer dudas que, ante la insuficiencia naval patria y la corta cobertura de las necesidades comerciales a que llegan las flotas nacionales, una medida de este orden sería para Canarias de toda conveniencia, al menos en tanto no se pueda hacer frente suficientemente a sus necesidades con los medios de navegación propios, la dificultad de practicarla más viene o nace de la política proteccionista precisamente que desde la técnica jurídica propiamente dicha.

Nada obstaría en términos legales a que, si ello se justifica suficientemente, pudiera disponerse la *exceptuación del Archipiélago del derecho preferencial de bandera* —por el tiempo adecuado y mientras la posibilidad nacional de atender debidamente a sus tráficos no sea realidad y, en todo caso, en circunstancias excepcionales— de modo que las agobiantes necesidades de transportes de las Islas pudieran ser satisfechas no solo por el recurso al medio de navegación del propio país, fuese éste nacional o nacionalizado, sino a los buques o embarcaciones de otros pabellones. Esta previsión, motivada por una situación de insuficiencia de términos muy similares a la que hoy padece Canarias, tiene antecedentes legales precisos, como fue el representado por la R. O. de 15 de Mayo de 1888, que autorizó el libre tráfico en las Islas en libertad de bandera, o el que mantuvieron, con aún mayor alcance que el estrictamente interinsular, la Ley de 11 de Junio de 1909, y su Reglamento de 1913, que autorizaron también el transporte de frutos de Canarias a la

Península en buques de origen y pabellón extranjeros. En la actualidad, y con carácter general, es exponente significado el que se dá legalmente en el dominio de los *transportes turísticos*, que puede autorizarse en el cabotaje interno, aunque temporalmente, a embarcaciones extranjeras.

Que este supuesto habría de ser excepcional y venir avalado por razones de evidente necesidad —que son las que realmente se producen en las Islas— no resulta necesario señalar que resulta obvio. Como obvio es que si se estima la conveniencia de preverse o prevenirse, para Canarias, una libertad de bandera, tal estimación solo obedece a una angustiosa y excepcional necesidad de naves en nuestro comercio, justo y sobre todo en aquéllos tráficos que por el actual proteccionismo están reservados a las *nacionales* y, en algunos aspectos solamente, a las nacionalizadas.

F.—La institucionalización acabada y precisa de un área *canaria de navegación*, sujeta totalmente a las especialidades y excepciones tributarias y comerciales que apareja el sistema de Puertos Francos, tendría una lógica repercusión no solo respecto de los buques dedicados a la navegación comercial, incluido el transporte de pasajeros, sino, además, una atractiva y ventajosa incidencia en el fenómeno de la *pesca marítima*, tan importante en el Archipiélago por la trascendencia pesquera del área de Canarias, sus inmensas posibilidades futuras y sus indudables alicientes de desarrollo.

La posibilidad de abanderar en Canarias unidades modernas de pesca de construcción extranjera en condiciones de exoneración fiscal, que permitiera el equipamiento de las empresas y armadores locales con embarcaciones de avanzada técnica, rápida disponibilidad y menores costes se hace de todo punto conveniente en el impulso que pretende darse, con perspectiva acertadísima, a la pesca y sus industrias derivadas en las Islas.

Naturalmente, a los efectos pesqueros, la zona especial interinsular no podría quedar limitada, como en el caso de la navegación estrictamente comercial, al cordón escueto del mar territorial del Archipiélago, por cuanto las labores de pesca exigen un apartamiento de las aguas nacionales a los fines de captura y, por tanto, una movilidad que escapa a menudo del mar jurisdiccional, de sesenta millas a estos efectos.

Esta circunstancia no crea, pese a lo que pudiera parecer, una indeterminación en cuanto a las zonas pesqueras clásicas del Archipiélago, que están perfectamente definidas y estudiadas en sus dos ámbitos: la del litoral y costas de las Islas, de una parte, y la del llamado "banco sahariano" o "banco costero africano", que se extiende desde el Cabo Guir, en Marruecos, al Norte, y el Cabo Mirik, al Sur, en Mauritania, franja en la que tradicionalmente y desde tiempos muy antiguos han desenvuelto sus actividades los pescadores canarios, en muchas épocas exclusivamente aunque en la actualidad el banco se vea concurrido de flotas de multitud de naciones.

Los buques de pesca a abanderar y matricular en las Islas para la realización de faenas dentro de los sectores marítimos comprendidos por el área *interinsular del Archipiélago, los litorales y zonas costeras jurisdiccionales y el ámbito del llamado "banco sahariano"* deberían quedar totalmente exceptuados a su importación y abanderamiento en Canarias del pago de los derechos e impuestos aduaneros que se exigen a dichas embarcaciones en el territorio común, al igual que se exonerarían los buques mercantes destinados a la navegación entre puertos del

Archipiélago, según se ha expuesto. Similar excepción debe naturalmente alcanzar a los buques pesqueros construídos, reparados o reformados en Canarias con materiales de origen extranjero que hayan de ser matriculados para la pesca en aquellos límites. Se crearía, así, junto al *área de navegación canaria*, definida en epígrafes precedentes, un *área de pesca canaria*, que alcance, además del territorio insular, al banco costero africano, dejando en todo caso la importación del buque a abanderar libre de gravámenes aduaneros y de cualesquiera limitaciones de carácter tributario.

Piénsese que, incluso en la panorámica general de la pesca, la Ley de 23 de Diciembre de 1961, sobre renovación y protección de la flota pesquera, en su propósito de fomentar la pesca nacional, no solo permitió que ésta se llevase a cabo por embarcaciones abanderadas en España —circunstancia que han confirmado otras disposiciones, como el Decreto 1494/1968— sino que, a nivel común, otorgó a las empresas pesqueras y a las industrias de construcción de buques de pesca importantes exenciones y beneficios de impuestos y derechos, de los que serían un complemento trascendental para el fomento de esta actividad en Canarias los que resultaren de la liberación aduanera que para los buques pesqueros importados se sugiere.

Y obsérvese, además, que tal excepción al régimen común de importación y abanderamiento de buques para la pesca no sería una absoluta novedad en nuestro ordenamiento. Efectivamente, y aunque sus condicionantes no sean del todo equiparables, por Decreto de 6 de Julio de 1967, y al objeto de favorecer el abastecimiento de pescado de consumo directo y el de las industrias conserveras de Ceuta y Melilla, se declaró tributariamente exentos del pago de derechos e impuestos aduaneros la importación de buques pesqueros menores de 200 Toneladas de registro bruto y de 600 C. V. que se abanderan en España y matriculen en aquéllas plazas. Estas exenciones se conceden bajo la condición de que los buques pesqueros afectados se dediquen *preferentemente* al abastecimiento de pescado, tanto para consumo como para la industria conservera, lo que da idea clara de la orientación de tal disposición. Si se tiene presente que la Declaración de Preferencia industrial de Canarias de 1969 pensó de manera muy especial y concreta en el desarrollo de la industria insular derivada de la pesca (15) será difícil que se oculte la necesidad de que, en todo caso, el régimen de importación y abanderamiento de buques de pesca tenga en su integridad la exención que las franquicias Canarias dieron a todo buque abanderado en las Islas en el pasado siglo y, además, sin limitaciones de cabida u otras similares.

G.—El tratamiento integral específico que sugerimos de la materia que nos está ocupando es evidente que debe venir determinado por un propósito fundamental: permitir que en el área especial canaria se impulse la navegación, el comercio y las actividades, incluso industriales, que pueden potenciarse con la mejor dotación de los transportes y sus flotas. A este particular, en el programa de previsiones quizás no deba faltar una atención a la adecuada inversión extranjera en las empresas navieras, temática cuya consideración concreta completaría indudablemente el marco genérico de la estructura que debe, a nuestro juicio, abordarse en estos momentos.

La participación de capital extranjero en empresas navieras tuvo un exponente significado de regulación en el Real Decreto de 13 de

(15) Vid. Decreto de 27 de Marzo de 1969 sobre "Zonas de Preferente localización industrial en las Islas Canarias" y Orden de 23 de Mayo del mismo año.

Junio de 1916, por el que se limitó al 25% en las sociedades anónimas y comanditarias. Otras normas, como las referidas al Crédito Naval, reservaron esos medios financieros exclusivamente a los armadores y navieros nacionales, incluyendo como tales a las Compañías con intervención extranjera no superior al 25%. La política restrictiva alcanzó siempre tanto al ejercicio de la actividad de naviero como a la obtención de créditos estatales.

A partir del Decreto-Ley de 27 de Julio de 1959, la situación ha venido siendo la siguiente:

1.—Los extranjeros nacionalizados podrán ejercer las actividades propias de los navieros y armadores y acceder al crédito cuando su naturalización sea superior a diez años y residan en territorio nacional.

2.—Las Sociedades de Responsabilidad Limitada y las Regulares Colectivas podrán tener una participación exterior hasta el 50% del capital, pero no tendrán acceso al crédito oficial si su capital no es íntegramente español.

3.—El capital de las Sociedades Comanditarias habrá de pertenecer a españoles en un 75% para poder ejercer la navegación, y para poder acceder al crédito estatal todos sus socios colectivos habrán de ser españoles.

4.—En las Sociedades Anónimas la participación extranjera no puede ser superior al 25%. Para obtener créditos estatales todos los directores, gerentes y administradores habrán de ser nacionales.

Teniendo esto presente, el conocido hecho de la escasa capacidad inversora local canaria, fruto de su baja renta fundamentalmente, y la conveniencia de que el impulso inicial de sus sectores productivos se apoye en medida oportuna en el aporte exterior de medios financieros, parece conveniente que, a los propósitos de fomento indicados, la estructura sugerida pudiera contar, temporalmente, con una mayor flexibilidad de las normas inversoras, permitiendo, con carácter indiscriminado, que el aporte de capital extranjero en las empresas insulares de pesca o navegación discurriera, en los iniciales años de lanzamiento, dentro de estos términos:

a) Posibilidad de que, sin necesidad de acuerdo del Consejo de Ministros, los extranjeros pudiesen invertirlo o participar en el capital social de las sociedades navieras o armadoras locales hasta el límite del 45% de dicho capital.

b) Esa participación de hasta el 45% sólo sería posible si la Sociedad se constituye en Canarias, establece su sede social y principal establecimiento en las Islas, matrícula en sus puertos sus naves y garantiza su dedicación exclusiva a la navegación mercante o actividad pesquera en el ámbito del territorio o zona canaria de navegación o pesca, con los límites antes esbozados.

c) Los cargos directivos, de alta administración o consejo, tendrían que ser desempeñados por nacionales.

d) Los beneficios de repatriación de capitales, dividendos y y rentas al exterior sólo podrían operarse hasta el 25% del capital extranjero invertido, debiendo el resto quedar en Canarias, principalmente a efectos de reinversión en el mismo sector.



e) Los buques abanderados pertenecientes a estas Compañías para los indicados tráficos y operaciones entrarían en el régimen de exención, naturalmente, previsto. En estos casos, si tales buques sobrepasaran los límites insulares de tráfico y pesca las empresas serían debidamente sancionadas por cuanto violarían las normas tributarias de exención de sus buques y las propias de su participación capitalista extranjera.

h) Digamos, por último, que el entramado jurídico especial que venimos sugiriendo requeriría un especial estudio de los *gravámenes de la Hacienda Local* para las naves y aeronaves de abanderamiento y matriculación insular y de nacionalización limitada, en sus efectos, a las áreas descritas de navegación y pesca, de modo que la exención estatal tuviese la compensación de la *exacción local*, de Cabildos, en un porcentaje que estimamos debe ser en la importación o entrada de los artefactos marítimos o aéreos no superior al 50% de su valor. Esto permitiría abrir una fuente de ingresos para la Hacienda de nuestras Corporaciones cuyo refortalecimiento, sin estrangular la agilidad mercantil actual de la Franquicia, ha quedado claro que debe ser una de las premisas básicas del nuevo Régimen Económico-Administrativo-Fiscal.

Por supuesto que el esquema hasta aquí trazado no implicaría la pérdida de las naves en cuestión, o de las empresas navieras, de los beneficios tanto fiscales como crediticios y de fomento que con carácter general se otorgan a la navegación y la industria naval patrias. La concreción y puntualización de las líneas maestras del sistema apuntado, que tiene ya tantos exponentes de realidad, vendrían precisados con el detalle necesario y las no menos necesarias garantías jurídicas en la Ley especial que haya de plasmar la actualización de las especialidades jurídico-públicas del Archipiélago y consagrar su secular régimen franco.

ANEXOS

TEXTOS LEGALES

A) *Real Orden de 15 de Mayo de 1888*

Libertad de bandera para el comercio entre los puertos de Canarias: Abanderamiento de los buques destinados al tráfico de cabotaje con la Península.

Esta Real Orden dispuso que el comercio entre los puertos de las Islas Canarias podía hacerse en buques de cualquier bandera sin necesidad de afrontar cantidad alguna por ese concepto, y que sólo en el caso de que hicieran esos buques expediciones de cabotaje a la Península es cuando sería indispensable el abanderamiento con las reglas y condiciones establecidas en las Ordenanzas de Aduanas y de Marina y en el Código de Comercio. (Gac. 10 Junio).

B) *Real Orden de 4 de Marzo de 1897*

(M^o Hacienda. G. 10). Prohíbe abanderamiento en las Islas Canarias de los buques construidos en el extranjero.

Dispone:

1^o.—Que de acuerdo con el Ministerio de Marina no se permita en lo sucesivo el abanderamiento en las Islas Canarias de buques construidos en el extranjero.

2^o.—Que los construidos en los astilleros de dichas Islas con materiales del país, puedan ser desde luego abanderados mediante justificación de la expresada circunstancia hecha ante las Autoridades de Marina; pero los totalmente armados con efectos de *procedencia* extraña no deberán ser alistados de papeles para navegar más que hasta el puerto de la Península donde *hayan de adeudarse*.

Los objetos también extranjeros que se introduzcan en la referida provincia destinándolos a la construcción parcial de embarcaciones o a su rehabilitación o carena, serán reconocidos y aforados por los interventores de los Registros, y entregados a los armadores a quienes vengan consignados mediante una obligación que prestarán ante la Delegación de Hacienda de acreditar, por certificación de una Aduana de la Península, *su adeudo correspondiente*, para lo cual se les proveerá por los respectivos interventores de una relación en que conste el aforo de las mercancías importadas, cuyo documento servirá para extender la oportuna declaración.

Los derechos de Arancel que se satisfagan en esta forma, lo serán bajo el régimen y con opción a los beneficios concedidos por los artículos 13, 14 y 15 del Decreto-ley de 22 de noviembre de 1868 (hoy derogado), y se devolverán con las formalidades prevenidas en el apéndice número 16 de las vigentes Ordenanzas de Aduanas.

C) *Real Orden de 19 de Noviembre de 1898*

(M^o Hacienda. G. 2 diciembre). Derechos a satisfacer por los buques abanderados en Canarias.

Dispone:

1º.—Que los buques extranjeros que se abanderen en Canarias o se construyan allí con materiales extranjeros y se destinen exclusivamente a la navegación interinsular con bandera española, *podrán satisfacer solamente* el arbitrio local establecido en dichas islas.

2º.—Que a estos buques se les proveerá de una patente limitada, en la cual se expresará terminantemente la condición de no poder tocar ni comerciar en otros puertos que los de aquellas islas.

3º.—Que las Autoridades de Marina, consulares, sanitarias, aduaneras u otras cualesquiera, no podrán habilitar de papeles a dichos buques en puerto alguno no perteneciente a las Canarias, ni para otro comercio que el de las mismas islas, salvo el caso de arribada forzosa debidamente justificada.

4º.—Que cuando para reparar averías o para limpiar fondos tengan necesidad dichas naves de dirigirse a algún puerto de España o del extranjero ostentando el pabellón nacional, se les facilitará por la Comandancia de Marina un pasavante para la ida, que sea refrendado para su regreso; pero en estas expediciones no podrán conducir mercancías ni pasajeros.

5º.—Que cuando quieran destinarse estos buques a las demás navegaciones y comercios bajo pabellón español, adeudarán los derechos de abanderamiento por el Arancel de la Península, según dispone la R.O. de 4 de marzo de 1897 (en este epígrafe) y

6º.—Que las transgresiones de estas reglas se considerarán delito de defraudación y se penarán con arreglo a la legislación general del Reino, sin perjuicio de lo que pertenezca a la jurisdicción y Ordenanzas de Marina.

D) *Ley de 6 de Marzo de 1900*

Artículo 2º.—Serán libres de todo derecho o impuesto sea cual fuere su denominación, y quedarán EXCEPTUADAS DE LOS MONOPOLIOS establecidos o que puedan establecerse, todas las *mercancías* que se importen o exporten en Canarias, a excepción de las siguientes: Aguardientes, Alcoholes y Licores, Azúcar y Glucosa, Bacalao, Cacao en grano y pasta y la manteca de cacao, café en grano, el tostado y molido y sus imitaciones, incluso la raíz de achicoria tostada y sin tostar, chocolate, mieles y melazas de caña y remolacha, canela, pimienta y las demás especias. Té y sus imitaciones. Y el tabaco, el cual continuará pagando los mismos derechos que en la actualidad. Los buques extranjeros que se abanderen en Canarias, *sea cualquiera la navegación a que se destinen*, satisfarán, con exclusiva y directa aplicación al Tesoro, los derechos que señale el Arancel de la Península. Se exceptúa de lo dispuesto en el párrafo anterior los barcos de menos de 50 toneladas Moorson de total cabida que se destinen exclusivamente a hacer el comercio de cabotaje interinsular.

E) *Reglamento de Puertos Francos de 20 de Marzo de 1900*

Artículo 11º.—Los buques extranjeros que traten de abanderarse en Canarias habrán de arquearse y despacharse, precisa-

mente en Santa Cruz de Tenerife o en Las Palmas, *con sujeción a lo dispuesto en el artículo 25 del Reglamento de Arqueos de 25 de Septiembre de 1900, debiendo cumplirse por la Oficina -Registro del puerto respectivo cuanto con relación a las Aduanas de la Península e Islas Baleares previene el mismo Reglamento.*

F) *Ley de 31 de Diciembre de 1905*

(HAC.) LEY.—“Artículo único. Los barcos extranjeros introducidos en Canarias hasta el mes de Noviembre último para hacer el comercio de cabotaje se considerarán abanderados, sin pagar derechos de abanderamiento, desde el día de la promulgación de la presente ley, mientras se mantengan dedicados exclusivamente a aquel tráfico interinsular. Por tanto: Mandamos, etc.

Dado en Palacio a 31 Diciembre de 1905.— Yo el Rey.—El Ministro de Hacienda, Amós Salvador”. (Gac. 1º Enero 1906).

INDICE

PREAMBULO	Página N.º	1
PROLOGO	”	3
INTRODUCCION	”	5
PRIMERA PARTE. Cuestiones Previas al planteamiento del Tema en el Archipiélago	”	11
CAPITULO I—El Abanderamiento de Buques	”	15
CAPITULO II—Breve reseña Histórico-Legal de carácter general	”	21
CAPITULO III—El Panorama Naval de Canarias	”	25
SEGUNDA PARTE. Los Abanderamientos de Naves en el Archipiélago	”	29
CAPITULO IV—El Régimen de Abanderamientos durante el Siglo XIX	”	33
CAPITULO V—Régimen Vigente desde 1900	”	41
TERCERA PARTE. Problemas más importantes de los Abanderamientos en Canarias	”	47
CAPITULO VI—De naturaleza esencialmente Tributaria	”	51
1).—Respecto del I.C.G.I.	”	51
2).—Respecto de los materiales y efectos navales	”	55
3).—Respecto de la vigente excepción	”	58
CAPITULO VII—Otros aspectos de interés	”	61
1).—Importación, Adeudo y Nacionalización	”	61
A—La Importación de la embarcación	”	61
B—El Adeudo del buque	”	63
C—La Nacionalización en Canarias	”	65
2).—Las Aeronaves	”	69
CUARTA PARTE. La futura Ordenación	”	73
CAPITULO VIII—Perspectivas y Sugerencias	”	75
ANEXOS—Textos Legales	”	83

