

■ Tribunal Constitucional (Pleno)

■ Sentencia 156/2004 de 21 de septiembre de 2004

■ Ponente: Excmo. Sr. Rodríguez-Zapata Pérez.

Arbitrio sobre la producción e importación en las Islas Canarias: tributo establecido por el Estado: la competencia para resolver las reclamaciones-económico-administrativas corresponden a los órganos económico-administrativos del Estado.

Quinto: Una vez que se ha llegado a la conclusión de que el arbitrio sobre la producción y la importación en las Islas Canarias no es un tributo propio de la Comunidad Autónoma (aunque forme parte integrante de su régimen económico y fiscal especial) o cedido a ésta (pese a que se le haya delegado la gestión del mismo), ni tampoco un tributo local (con independencia de que se configure como un recurso de las entidades locales) sino que, por el contrario, constituye un tributo establecido por el Estado

Nuevamente una sentencia interpretativa, pero ahora el Tribunal Constitucional tiene que realizar una labor de limpieza del ordenamiento, ya que más que interpretar el bloque de constitucionalidad lo que hace es ajustar el sentido de las leyes ordinarias.

El interés no sólo lo encontramos al resolver la cuestión de la competencia de los Tribunales Económico-Administrativos del Estado en relación con el arbitrio sobre la producción e importación en las Islas Canarias, sino porque lo excluye del régimen de tributos cedidos y propios de la Comunidad.

Por nuestra parte, señalar que no vemos con tanta claridad que el concepto de tributo cedido no sea tan flexible como para no absorber la naturaleza de este arbitrio, aunque el dato formal de no figurar en la LOFCA entre los tributos susceptibles de cesión pueda ser decisivo a la hora de calificarlo como perteneciente al Estado.

Fundamentos jurídicos

Primero: *La Sala de lo Contencioso-Administrativo, con sede en Las Palmas, del TSJ Canarias plantea cuestión de inconstitucionalidad sobre la posible vulneración por el art. 90 de la L 20/1991, de 7 Jun., de modificación de los aspectos fiscales del régimen económico fiscal de Canarias, de los arts. 9.3, 81 y 150.2 de la Constitución, 61 del EA Canarias, en la redacción dada por la LO 10/1982, de 10 Ago., y 19 y 20 de la LO 8/1980, de 22 Sep., de financiación de las Comunidades Autónomas (en adelante, LOFCA). El precepto cuestionado establece lo siguiente:*

“La gestión, liquidación, recaudación e inspección del Arbitrio, así como la revisión de los actos dictados en aplicación del mismo, corresponden a la CA Canarias...”

La Sala a quo fundamenta las dudas de constitucionalidad del precepto impugnado en dos motivos: en primer lugar, por haberse transferido por el Estado a la CA Canarias, mediante una ley que no tiene el carácter de orgánica, la competencia para conocer de las reclamaciones económico-administrativas interpuestas contra los actos de gestión del arbitrio sobre la producción y la importación en las Islas Canarias; en segundo lugar, por introducir el precepto cuestionado una situación de incertidumbre en cuanto a los órganos competentes para conocer de las reclamaciones económico-administrativas relativas al citado tributo...

Segundo: *... el recurso contencioso-administrativo se interpone contra una serie de resoluciones del TEAR de Canarias por las que se declara incompetente para conocer de las reclamaciones interpuestas contra diversas liquidaciones en concepto del citado arbitrio, al entender el órgano administrativo que, con base en el art. 90 de la L 20/1991, dichas competencias corresponden a la CA Canarias...*

En el presente caso, dado que, de un lado, el objeto del proceso contencioso-administrativo en el que se suscita la presente cuestión de inconstitucionalidad se contraía exclusivamente a la titularidad de las competencias para revisar los actos de gestión dictados con relación al arbitrio sobre la producción y la importación en las Islas Canarias y, de otro lado, que toda la fundamentación jurídica del auto de planteamiento se dirige a cuestionar dicha titularidad en lo que a la «revisión» de aquellos actos se refiere, es a esta materia a la que se va a contraer el objeto de la presente cuestión de inconstitucionalidad...

...el Gobierno canario ... mantuvo que el arbitrio sobre la producción y la importación, al estar integrado en el régimen económico y fiscal canario, constituye un «tributo propio» de la CA Canarias, y el Ministerio Fiscal y el abogado del Estado partían de su conceptualización como un tributo «cedido», al haberse transferido su recaudación a la Comunidad Autónoma en virtud de la disposición adicional primera de la L 20/1991, el órgano judicial a quo, sin embargo, pone en duda esta última calificación, con fundamento en que la citada disposición se limita a establecer que la Comunidad Autónoma entregará el importe de la recaudación del citado arbitrio a los Cabildos Insulares para que éstos, a su vez, lo distribuyan entre las corporaciones locales.

Un análisis de la regulación del arbitrio sobre la producción y la importación contenida en la L 20/1991 pone de manifiesto que estamos en presencia de un tributo de naturaleza compleja. En primer lugar se trata, indudablemente, no sólo de un tributo establecido por el Estado -en virtud de la L 20/1991-, sino también de titularidad estatal...

Es evidente que, como señalaba el Gobierno canario en el trámite de alegaciones previas del art. 35.2 LOTC, el arbitrio de referencia, en tanto que resulta aplicable exclusivamente en el archipiélago canario, forma parte integrante de su régimen económico y fiscal especial. Pero esta circunstancia no permite calificarlo como un «tributo propio» de la CA Canarias.... No ha sido establecido, en primer lugar, por una ley del Parlamento canario... sin perjuicio de que... la CA Canaria pueda regular reglamentariamente los aspectos relativos, tanto a la gestión, liquidación, recaudación e inspección del citado arbitrio, como a la revisión de los actos dictados en su aplicación...

También es claro que el citado arbitrio, en virtud de la disposición adicional Primera de la misma L 20/1991, está afectado enteramente a la financiación de las corporaciones locales canarias. Pero esta peculiaridad tampoco lo convierte en un «tributo local», sencillamente porque sobre el mismo las entidades locales canarias carecen de cualquier tipo de competencia en orden a su exigencia, normación o gestión, ...

En consecuencia, de las normas reguladoras de la cesión de tributos que conforman el bloque de la constitucionalidad se desprende claramente que el citado arbitrio, ni ha sido calificado en la LOFCA como un tributo cedible, ni ha sido configurado por la correspondiente norma estatutaria como un tributo cedido por el Estado a la CA Canarias. Esta es, por otro lado, la postura que mantuvo el Gobierno canario en el procedimiento contencioso-administrativo que ha dado lugar al planteamiento de la presente cuestión, al señalar -en el trámite de alegaciones del art. 35.2 LOTC tantas veces citado- que la LOFCA configura «a los tributos integrantes del REF como figuras sui generis no encuadrables estrictamente en la institución de los tributos cedidos», razón por la cual «no le son aplicables a dichos tributos el régimen competencial previsto para los tributos cedidos con carácter general en la propia LOFCA» (pág. 25 del escrito de alegaciones del Gobierno canario).

Quinto: Una vez que se ha llegado a la conclusión de que el arbitrio sobre la producción y la importación en las Islas Canarias no es un tributo propio de la Comunidad Autónoma (aunque forme parte integrante de su régimen económico y fiscal especial) o cedido a ésta (pese a que

se le haya delegado la gestión del mismo), ni tampoco un tributo local (con independencia de que se configure como un recurso de las entidades locales) sino que, por el contrario, constituye un tributo establecido por el Estado y de su titularidad, difícilmente puede fundamentarse la competencia de revisión de los actos dictados en relación con el citado arbitrio en los arts. 19.2 LOFCA y 62.2 EACan, dado que ambos preceptos establecen una previsión, exclusivamente, en relación con los «tributos cedidos».

Al no constituir el repetido arbitrio uno de los tributos propios de las Comunidades Autónomas a los que hace alusión el ap. 1 del art. 19 LOFCA, y no tratarse tampoco de uno de los tributos cedidos por el Estado a los que se refiere el ap. 2 del art. 19 LOFCA, parece claro que el precepto aplicable no puede ser otro, en este supuesto, que el ap. 3 de ese mismo art. 19 LOFCA, en virtud del cual «[l]a gestión, liquidación, recaudación, inspección y revisión, en su caso, de los demás tributos del Estado recaudados en cada Comunidad Autónoma corresponderá a la Administración Tributaria del Estado...

Sexto: Una vez que hemos delimitado el marco normativo en el que se ha desenvolver la resolución de la presente cuestión de inconstitucionalidad procede comprobar si, tal y como denuncia la Sala del TSJ Canarias, la delegación prevista en el art. 90 de la L 20/1991 contradice lo dispuesto en la LOFCA y, en concreto, en sus arts. 19 y 20, para lo cual será preciso delimitar previamente cuál sea el alcance de dichos preceptos.

Conviene aclarar, a este respecto, que ninguna de las partes ha puesto en duda que la delegación de las facultades de «revisión» en relación con el arbitrio de referencia ha tenido lugar al amparo del párrafo primero del art. 90 de la L 20/1991, de 7 Jun., de modificación de los aspectos fiscales del régimen económico fiscal de Canarias. La duda se plantea únicamente en relación con la interpretación que debe darse al término «revisión» que se contiene en el primer párrafo de dicho precepto...

Séptimo: Alcanzada la conclusión de que la LOFCA, en materia de tributos estatales, cedidos o no, permite delegar a las Comunidades Autónomas todas las facultades que, conforme a la LGT, integran la revisión de los actos administrativos, a excepción del conocimiento de las reclamaciones económico-administrativas, debemos comprobar si, tal y como señala el auto de planteamiento de la presente cuestión, el art. 90 de la L 20/1991 traspa los límites establecidos en la citada Ley Orgánica y, por tanto, vulnera no sólo los arts. 19 y 20 LOFCA, sino también los arts. 81 y 150.2 CE y el art. 61 EACan.

A tal fin debemos recordar que el art. 90 de la L 20/1991, enjuiciado en este proceso constitucional, establece que «[l]a gestión, liquidación, recaudación e inspección del arbitrio, así como la revisión de los actos dictados en aplicación del mismo, corresponden a la CA Canarias». Pues bien, efectuando una interpretación de la Ley utilizando los criterios hermenéuticos comúnmente admitidos en Derecho, puede afirmarse que el precepto cuestionado no contradice los arts. 19 y 20 LOFCA. En efecto, de la mera literalidad del precepto no puede deducirse que el conocimiento de las reclamaciones económico-administrativas se encuentre, necesariamente, dentro de la «revisión» a la que el mismo hace referencia.

...son las facultades de revisión que, en relación con el arbitrio sobre la producción y la importación, se delegan a la Comunidad Autónoma canaria, la respuesta a este interrogante debe buscarse necesariamente en los arts. 19 y 20 LOFCA, conforme a los cuales, como hemos visto, en tanto no exista una previsión del legislador orgánico expresa en otro sentido, el conocimiento de las reclamaciones económico-administrativas en los tributos estatales, cedidos o no, corresponde, en todo caso, al Estado. ...

En definitiva, de la interpretación de los arts. 19 y 20 LOFCA se deduce que, en tanto no haya una previsión en contrario del legislador orgánico en aplicación del art. 150.2 CE, la competencia para resolver las reclamaciones económico-administrativas en tributos que, como el arbitrio sobre la producción y la importación, son de titularidad estatal, corresponde exclusivamente a los órganos económico-administrativos del Estado. Esto sentado, se hace preciso tener presente en este momento que el criterio hermenéutico reiteradamente aplicado por este Tribunal consiste en que cuando son admisibles dos interpretaciones de un mismo precepto legal y una es ajustada al bloque de la constitucionalidad y la otra resulta disconforme con éste, debe adoptarse la primera...

Noveno: Resta por analizar la otra duda de constitucionalidad que, a juicio de la Sala a quo, existe con relación al mismo art. 90 de la L 20/1991, esta vez, por su posible contradicción con el art. 9.3 CE. Fundamenta la misma el órgano judicial en las oscuridades y perplejidades que este artículo añade a las ya derivadas del contexto normativo al que el mismo pertenece, lo que puede provocar la incertidumbre acerca de qué reclamación o reclamaciones proceden en vía administrativa y ante qué órganos, contra los actos de aplicación del arbitrio sobre la producción y la importación en las Islas Canarias...

Dicho lo que antecede, es cierto que el precepto cuestionado, considerado de forma aislada, podría dar lugar a entender, como así hizo en su momento el TEAR de Canarias, que la competencia para revisar los actos de gestión del arbitrio sobre la producción y la importación incluye el conocimiento de las reclamaciones económico-administrativas. No menos cierto resulta, sin embargo, que una interpretación sistemática del mismo en el contexto competencial en que se enmarca conduce en forma clara e irremediable a la solución que ya hemos expuesto en el FJ 7 de esta sentencia: La competencia para resolver las reclamaciones económico-administrativas en tributos que, como el arbitrio que nos ocupa, son de titularidad estatal, corresponde exclusivamente a los órganos económico-administrativos del Estado. Lo anterior supone que el citado precepto se puede interpretar «de modo natural y no forzado, y sin afectación de la seguridad jurídica» (TC SS 176/1999, de 30 Sep., FJ 4; y 74/2000, de 16 Mar., FJ 3), como una norma atributiva de las competencias de revisión del arbitrio sobre la producción y la importación en las Islas Canarias...