TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL RELATIVA AL RÉGIMEN ECONÓMICO Y FISCAL DE CANARIAS

Helmuth Moya Meyer

Magistrado del Tribunal Superior de Justicia de Canarias
(Sala de lo Contencioso Administrativo de Santa Cruz de Tenerife)

INTRODUCCIÓN

Pocas novedades ofrecen las sentencias del Tribunal Constitucional que recogemos en esta segunda entrega de Jurisprudencia Constitucional relativa al REF. La STC 106/2004 incide en el tema de la legitimación de las Comunidades Autónomas para recurrir las resoluciones de los Tribunales económico-administrativos en materia de tributos cedidos, en un caso sobre el que ya se había pronunciado el Tribunal Supremo. La STC 108/2004 niega la necesidad del informe preceptivo, al que se refiere el 46.4 del Estatuto de Autonomía de Canarias, para modificar el tipo de gravamen del impuesto especial sobre alcoholes y bebidas derivadas, por considerar que dicho tributo no forma parte del REF. Y, finalmente, la STC 109/2004 estima parcialmente un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Parlamento de Canarias contra la disposición transitoria decimonovena, apartado 3º, de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, por infringir la competencia autonómica exclusiva para establecer los criterios de distribución y porcentajes de reparto de los recursos derivados del régimen económico y fiscal canario, con el polémico argumento, pero conocido, de que el Estado no puede dictar normas con el único propósito de crear derecho supletorio.

RESEÑAS JURISPRUDENCIALES

STC 106/2004, de 28 de junio

El Tribunal Constitucional estima el recurso de amparo interpuesto por la Directora General del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias contra la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, con sede en Las Palmas de Gran Canaria, en virtud de la cual se inadmitía el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Gobierno de Canarias contra una resolución del Tribunal Económico-Administrativo Regional de Canarias, en materia de comprobación de valores por el impuestos sobre transmisiones patrimoniales, al negar a la Administración autonómica legitimación para recurrir las resoluciones de los tribunales económico-administrativos en materia de impuestos cedidos.

La cuestión de la legitimación de la Administración autonómica para recurrir tales actos ya había sido abordada por el Tribunal Supremo, al resolver un recurso de casación en interés de ley, en su sentencia de 6 de julio del 2002, afirmando que sí tienen legitimación porque las Comunidades autónomas, en materia de tributos cedidos, gestionan intereses propios, al ser de su titularidad los rendimientos que obtienen por el tributo cedido.

El Tribunal reitera la doctrina que sobre la cuestión de fondo expuso en sentencias anteriores (entre otras, en la STC 176/2002, de 9 de octubre), en las que consideró que la resolución judicial no superaba el juicio de constitucionalidad por haber limitado el acceso a la jurisdicción de la Administración mediante una interpretación contraria al orden competencial, lo que supone una vulneración del derecho de acceso al proceso (artículo 24.1 CE). Negar la legitimación equivaldría- según el Tribunal- a permitir un sistema de control por parte de la Administración del Estado de la gestión realizada por las Comunidades autónomas de los impuestos cedidos, contrario a los principios de autonomía política y financiera de éstas.

En la actualidad- recuerda el Tribunal- el artículo 51.2 de la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, atribuye expresamente a las Comunidades Autónomas legitimación para recurrir las resoluciones de los Tribunales económico-administrativos en materia de tributos cedidos.

STC 108/2004, de 30 de junio

El Gobierno de Canarias cuestionó la constitucionalidad del artículo 8, apartados 1, 3 a) y 4, del Real Decreto-ley 12/1996, de 26 de julio, en virtud de los cuales se modificaron los tipos de gravamen del impuesto especial sobre el alcohol y bebidas derivadas, al considerar que mediante decreto-ley no pueden regularse elementos esenciales del tributo, como es el tipo de gravamen, y por haberse omitido el informe preceptivo del Parlamento de Canarias, trámite requerido por el artículo 46.4 del Estatuto de Autonomía para la modifica-

ción del régimen económico y fiscal de Canarias.

Por lo que respecta a la cuestión de los límites materiales del decreto-ley, el Tribunal sostiene que la materia tributaria no se encuentra excluida del ámbito de regulación de aquel, por más que esté sujeta al principio de reserva de ley. Lo que no podrá hacer el decreto- ley es afectar a los derechos, deberes o libertades regulados en el título I de la Constitución; aquí nos interesa destacar el deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos que se conecta con el criterio de la capacidad económica. El Tribunal afirma que al decreto- ley le está vedada "cualquier intervención o innovación normativa que, por su entidad cualitativa o cuantitativa, altere sensiblemente la posición del obligado a contribuir según su capacidad económica en el conjunto del sistema tributario", por lo que es necesario atender especialmente a la naturaleza del tributo sobre el que incide, a efectos de valorar en qué medida altera el deber de contribuir. Y teniendo en cuenta que el impuesto especial sobre alcoholes y bebidas derivadas grava una específica manifestación de la capacidad económica, y no constituye uno de los pilares del sistema tributario- como lo es el impuesto sobre la renta-concluye afirmando que la modificación parcial del tipo de gravamen no repercute sensiblemente en el reparto de la carga tributaria entre los contribuyentes.

Luego aborda la cuestión relativa a si el impuesto especial sobre alcoholes forma parte del régimen especial fiscal de Canarias, y tras enunciar los rasgos distintivos de dicho régimen fiscal, sentencia que no forma parte de dicho régimen, por lo que no era preceptivo el informe del Parlamento de Canarias. Tal afirmación la respalda en un análisis histórico de la imposición de los alcoholes en Canarias, que no disfrutaron de las franquicias fiscales al consumo ni de las franquicias aduaneras, así como en el hecho de que la recaudación nunca estuvo destinada a la financiación de la Hacienda canaria. Argumenta que, si bien en la actualidad es un impuesto cedido a las Comunidades autónomas, no lo es exclusivamente a Canarias, sino que ha sido cedido a todas ellas. No puede dejar de reconocer el Tribunal que, a partir del Real Decreto-ley 6/1985, de 18 de diciembre, se institucionalizó un diferencial de tributación de Canarias respecto al resto de España, en lo que se refiere a este impuesto, pero sostiene que al haberse aumentado el gravamen en Canarias en la misma proporción en la que se ha aumentado respecto al resto del territorio español, no se ha modificado el régimen fiscal de Canarias, caracterizado por la existencia de una presión fiscal menor.

STC 109/2004, de 30 de junio

El Tribunal Constitucional resuelve los recursos de inconstitucionalidad planteados por el Gobierno de Canarias y el Parlamento de Canarias contra el apartado 2 del artículo 7, de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social que modifica el artículo 3.1 de la Ley 38/1992, de 28 de

diciembre, de impuestos especiales, incluyendo a Canarias en el ámbito de aplicación y exigibilidad del impuesto sobre la electricidad; y contra los apartados 1, 2, 6 y 10 del artículo 9 y el apartado 3 de la disposición transitoria decimonovena, impugnados por el Parlamento de Canarias, y estima parcialmente el recurso al anular esta última disposición.

Tanto el Gobierno de Canarias como el Parlamento de Canarias entendieron que el apartado 2 del artículo 7 de la Ley 66/1997, al extender a Canarias el ámbito de aplicación y exigibilidad del impuesto sobre la electricidad, vulneraba el principio de franquicia fiscal sobre el consumo, franquicia que formaría parte del régimen económico y fiscal canario, y se encontraría garantizada por la disposición adicional tercera de la Constitución y por el artículo 46 del Estatuto de Autonomía de Canarias. El Parlamento de Canarias consideró, además, que al aprobarse el precepto a pesar de haber informado desfavorablemente el proyecto, se habría vulnerado la disposición adicional tercera y el artículo 46.3 del Estatuto de Autonomía.

El Parlamento de Canarias recurrió también el artículo 9, apartados 1, 2, 6 y 10, y la disposición transitoria novena, apartado 3º , de la citada Ley, por haberse aprobado en contra de su informe desfavorable, y la disposición transitoria novena, apartado 3º, además, por infringir la competencia autonómica exclusiva para establecer los criterios de distribución y porcentajes de reparto de los recursos derivados del régimen económico y fiscal canario.

El Tribunal Constitucional reitera la doctrina que ya expuso en la STC 16/2003, de 30 de enero, y en la STC 62/2003, de 27 de mayo, afirmando que el régimen económico y fiscal canario, se caracteriza por ser un conjunto de medidas heterogéneas, de naturaleza económica y fiscal, de carácter evolutivo, que han ido adaptándose a las necesidades de cada momento, con el objetivo de impulsar el desarrollo económico y social del archipiélago y de lograr la realización efectiva del principio de solidaridad, atendiendo a las circunstancias del hecho insular. Sin perjuicio de su carácter evolutivo, advierte los siguientes rasgos distintivos del régimen económico y fiscal canario: 1) la concurrencia en Canarias de impuestos indirectos tanto de ámbito estatal como insular cuya hecho imponible ha sido el consumo; 2) la exclusión de determinados productos del ámbito de esa imposición indirecta; 3) la existencia de tributos destinados exclusivamente a la financiación del archipiélago canario; 4) una presión fiscal indirecta, diferenciada y menor que en el resto del Estado, mediante una estructura impositiva con tributos equivalentes o similares a los existentes en el resto del territorio español.

El impuesto sobre la electricidad - recuerda el Alto Tribunal que ya anteriormente había existido un gravamen autónomo sobre el consumo de electricidad- atendiendo al carácter evolutivo del régimen económico y fiscal canario, no ha alterado las características tradicionales de dicho régimen, que no reconoce una franquicia fiscal sobre el consumo absoluta,

por lo que no son justificados los reproches que se hacen al citado impuesto.

Asimismo, recuerda el Tribunal Constitucional que como ya sostuviera en la STC 16/2003, de 30 de enero, el informe que según el artículo 46.3 del Estatuto de Autonomía de Canarias debe recabarse del Parlamento de Canarias respecto a los proyectos de ley que impliquen una modificación del régimen económico y fiscal canario no es vinculante, ya que la competencia proceder a dicha modificación corresponde exclusivamente al Estado.

Por lo que se refiere a la disposición transitoria decimonovena, apartado tercero, de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, que regula el reparto entre Comunidad Autónoma de Canarias y Cabildos de los ingresos derivados del aumento del tipo de gravamen aplicable a las labores de tabaco en el impuesto general indirecto canario, el Tribunal la considera inconstitucional al invadir una competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Canarias, cual es la distribución de los rendimientos del régimen fiscal canario, y no poder el Estado dictar normas con el único propósito de crear derecho supletorio- reiterando así la doctrina de la STC 61/1997, de 20 de marzo- advirtiendo, además, que la Comunidad Autónoma de Canarias ya había legislado sobre cómo debía hacerse la distribución de los rendimientos entre las distintas Administraciones de Canarias.