

DR 29 190

Hola, buenas noches. A partir de este momento, damos comienzo a Revista de Derecho, que esta noche va a estar dedicada a los alumnos de cuarto curso de carrera. En los primeros minutos tendremos una cuestión de actualidad tributaria y financiera.

Los profesores Carlos Palao y Antonio Martínez Lafuente comentarán la sentencia del Tribunal Constitucional del 17 de febrero de este año relacionada con el tipo impositivo de la contribución urbana. En procesal 1, las tachas de los testigos por el profesor Juan Damián Moreno. Seguirá un tema de civil por el profesor Martín Bernal, la doctrina general de los derechos reales de garantía.

La profesora Carmen Vila, de Administrativo, continuará con la segunda parte de las relaciones de cooperación entre el Estado y las comunidades autónomas. Y terminaremos con Derecho del Trabajo. El profesor José Malpartida Morano nos comentará la problemática planteada por la ratificación del convenio 158 de la OIT sobre despido.

Y tras este breve sumario vamos a dar paso ya al primer espacio de esta noche. Os dejamos con los profesores Carlos Palao y Martínez Lafuente que van a comentar una sentencia del Tribunal Constitucional. Buenas noches.

Buenas noches. Si titulamos genericamente nuestro programa Cuestiones de Actualidad Financiera y Tributaria, una cuestión que está de viva actualidad en estos días es la suscitada por una reciente sentencia del Tribunal Constitucional, me refiero a la de 17 de febrero de este año, que lleva el número 19 y que ha sido publicada en el Boletín Oficial del Estado del pasado día 4 de marzo. Como todo el mundo sabe, esta sentencia que se refiere a la contribución urbana y concretamente a su tipo impositivo resolvió una cuestión de inconstitucionalidad suscitada por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Territorial de Sevilla en el seno de un recurso contencioso administrativo contra un acuerdo del Ayuntamiento de Jerez de la Frontera fijando el tipo de gravamen de la contribución urbana en el 40% y el de la contribución rústica en el 20% además de imponer un recargo del 5% sobre el impuesto sobre la renta de las personas físicas.

Estos dos tipos de las contribuciones territoriales equivalían al doble del tipo supletorio que establecía la ley y se basaba en dicha ley, era la ley de 21 de diciembre de 1983, número 24, llamada de medidas urgentes de saneamiento y regulación de las haciendas locales y concretamente en su artículo décimo tercero apartado primero en el cual se autorizaba a las corporaciones locales a fijar libremente tal tipo de gravamen. Por consiguiente, el fundamento legal del acuerdo municipal era indudable pero el tribunal se plantea, suscita la cuestión de si dicho precepto legal era o no inconstitucional. Hay que recordar que ya la sentencia del mismo tribunal constitucional de 19 de diciembre de 1985, número 179, había declarado inconstitucionales por contrarios al principio de legalidad tributaria los artículos 8.1, 8 apartado primero y 9 apartado primero de la misma ley, en los que se permitía igualmente a los

ayuntamientos establecer un recargo sobre el impuesto sobre la renta como vimos que hizo también el ayuntamiento de Jerez, igualmente sin limitación de tipo.

Bien, la cuestión de inconstitucionalidad suscitada en esta ocasión se basaba en primer lugar en el principio de igualdad lo cual es coherente con el cauce procesal que siguió el litigio que fue el de la ley de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales y de aquí que se buscase un derecho fundamental, en este caso el derivado del principio de igualdad posiblemente lesionado por los actos impugnados. El tribunal establece una conexión entre dicho principio y el principio de legalidad pero no quiero anticipar más, entrar más adentro en el contenido del fallo al que se va a referir mi compañero el profesor Martínez Lafuente. Con mucho gusto.

La exposición que se ha hecho de el contenido de la sentencia me permite ya entrar en algunas consideraciones de tipo estrictamente jurídico. La sentencia viene a completar la evolución de la jurisprudencia constitucional en materia tributaria que hasta ahora se había ocupado fundamentalmente del ámbito del decreto ley, del ámbito de la ley tributaria afectada por la ley de presupuestos y ahora del ámbito de la reserva de ley. La reserva de ley tributaria y hay que coincidir con el tribunal constitucional en nuestro sistema es relativa, esto quiere decir que a la ley tienen que reservarse, valga la expresión, los elementos fundamentales para establecer un tributo.

De ahí que aquellas corporaciones públicas como los ayuntamientos que tienen una potestad tributaria derivada están llamados a integrar la reserva de ley pero a diferencia de lo que acontece en nuestro caso en que esa posibilidad de integrar el mandato de reserva de ley carecía de límite al tribunal constitucional le parece que ello es contrario a la norma suprema y exige que exista un límite, que exista un tope, que exista una barrera infranqueable o dicho de otra forma que exista un parámetro dentro del cual pueda moverse la corporación local al objeto de determinar un tipo de gravamen concreto. En definitiva al que dar el tipo de gravamen expuesto de forma absolutamente amplia en el sentido de cualquier municipio pudiera y así se hizo fijar uno u otro sin ningún tipo de limitación esto es contrario al principio constitucional de reserva de ley y no pueden las corporaciones locales como integrantes de la potestad tributaria considerada en su conjunto pero de segundo grado integrar esta previsión de la forma tan absolutamente libre como el legislador previó en el año 1983 esto quiere decir que si esta ley hubiera previsto un límite de tributación se hubiera previsto un parámetro dentro del cual hubiera podido moverse el ayuntamiento posiblemente y casi con toda seguridad siguiendo la doctrina constitucional hubiéramos estado ante creación de tipos de gravamen por los acuerdos municipales respectivos que hubiera estado dentro de la legalidad constitucional y ordinaria esta es por tanto la primera reflexión que se obtiene de la sentencia del tribunal constitucional y en el futuro es previsible que cuando se legisle de nuevo sobre la contribución urbana y se quiera dejar el tipo de gravamen al servicio de la propia política fiscal de los ayuntamientos se fije un límite o un tope de tributación esto es lo que ocurre por ejemplo en el impuesto municipal sobre el incremento de valor de los terrenos donde se fija un límite máximo de imposición y luego los ayuntamientos podrán concretarlo de ahí podemos

recapitular la reserva de ley tributaria puede ser concretada por otros titulares de el poder tributario que tengan la consideración de titulares de segundo grado pero en el sentido de que debe siempre la ley del estado fijar un límite máximo de tributación hay alguna cuestión este es en esencia efectivamente la tesis central de la sentencia pero hay algunos aspectos doctrinales de la misma que me parece que son dignos de relieve por un lado el tribunal constitucional pone en conexión como antes señalamos el principio de igualdad y el principio de reserva de ley o de legalidad tributaria y esto en el sentido de señalar que el principio de legalidad tributaria no solamente tiene como tradicionalmente viene afirmando la doctrina un fundamento en la idea histórica de autoimposición en el sentido de que sea la propia sociedad a través de sus representantes quienes establezcan los tributos quienes se graben en cierta manera a sí mismos el tribunal emplea en ese sentido el término o la expresión autodisposición un poco menos empleada habitualmente pues bien no solamente esta finalidad histórica de autoimposición o autodisposición es la que descubre el tribunal en el principio de legalidad sino también otros fines en distintos como pueden ser precisamente el garantizar una cierta igualdad en las líneas básicas del sistema tributario en todo el país en todo el territorio nacional el de garantizar la igualdad básica dice el tribunal de posición de los contribuyentes en todo el ordenamiento etcétera etcétera de manera que a través de estas finalidades de la reserva de ley se pone en conexión este principio con el principio de igualdad y el tribunal dice que por un lado el carácter derivado de la potestad tributaria de las corporaciones locales al que se acaba de referir el profesor martín de la fuente y por otro lado el carácter relativo de la reserva de ley en este ámbito hacen que ambos principios se limiten recíprocamente de manera que ni por un lado puede encomendarse a la potestad de las corporaciones locales el fijar sin ningún tipo de límites sus impuestos en todos sus elementos en virtud de la existencia del principio de reserva de ley ni por otro lado el estado podría agotar mediante su legislación todos los elementos tributarios de los tributos locales sino que tiene que dejar un cierto ámbito a la autonomía municipal aunque hay que decir que en este en esta esfera de la tributación local en este ámbito ha sido tradicionalmente relativamente reducido quizá esto sea esos matices sean lo más importante no sé si quieres antonio añadir alguna cosa si con mucho gusto la sentencia dice de pasada algunos temas de un profundo interés hasta la fecha en materia de crédito público en materia de deuda pública se había creado un importante componente de doctrina constitucional que había llegado a construir el principio de unidad del sistema financiero al objeto de que las emisiones de deuda de las corporaciones locales y las comunidades autónomas tuvieran la conexión con la actividad financiera del estado lo mismo se dice ahora en materia tributaria en uno de los considerando se habla de la unidad del sistema tributario español de la unidad del español ante las cargas públicas lo cual evidentemente no puede ser una igualdad tan absoluta que cercene las potestades de imposición de los entes autónomos por decirlo con un ejemplo claro y gráfico hay unidad si una futura ley de haciendas locales nos dice que los tributos territoriales cedidos a estos entes por ejemplo las contribuciones que examinamos pueden tener un límite de imposición máximo del 40 por ciento los ayuntamientos podrán moverse y fijar tipos de imposición de hasta el 40% si esto es así sigue habiendo o habrá unidad ante el sistema tributario español o si se quiere unidad del sistema tributario español y ahora porque no existe esta unidad que quiere establecer la doctrina del

tribunal constitucional por muy sencillamente porque la ley de haciendas locales no fijaba un tipo máximo de imposición eso está bien visto de cara a las haciendas locales pero muy posiblemente con relación a las comunidades autónomas que también forman parte integrante del estado la solución no pueda ser la misma y no puede ser la misma porque a diferencia de las corporaciones locales las comunidades autónomas sí que tienen poder legislativo y en aquellas parcelas que pueden legislar sobre materia tributaria sería deseable la construcción de esta unidad del sistema tributario español pero muy posiblemente no por la vía que ahora se utiliza que puede servir para las corporaciones locales pero tendría inconvenientes de tipo constitucional para hacerlo igualmente predicable de las comunidades autónomas pero esto quizás sea una previsión de futuro que ahora en cuanto a las corporaciones locales nos queda bastante claro con un límite o máximo de tributación se garantiza la unidad del sistema tributario español hay algunos finalmente para concluir algunos aspectos que no debíamos pasar por alto en primer lugar la existencia de un voto particular a la sentencia formulado por el magistrado don eugenio 10 y 1000 el cual por un lado piensa que él la libertad de la fijación del tipo impositivo que concedía la ley de 1983 no se debería aislar del resto de la regulación que se hace de la del tributo de la contribución piensa que hay efectivamente una regulación de los elementos básicos si bien éste no se regula por la ley se deja a los municipios lo cual a su juicio no constituiría una violación de la reserva de ley y por otro lado un tema procesal de cierto interés y es que a su juicio puesto que el cauce que se siguió para plantear la cuestión de inconstitucionalidad fue el de la ley de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales al pensar este magistrado discrepante que la violación del principio de reserva de ley si se admite como lo hace la mayoría del tribunal no incide sobre el principio de igualdad esta cuestión no pudo haber sido planteada en este procedimiento que debió haberse limitado a las violaciones eventuales de derechos fundamentales como el del artículo 14 de la constitución o como curiosidad cabe decir también que la norma que ahora declara nula el tribunal constitucional ha sido literalmente reiterada en disposiciones posteriores a la incoación del procedimiento constitucional como el texto refundido de la legislación del régimen local y la propia ley de presupuestos de este año aunque desde luego no creo que haya ninguna dificultad aunque estos sobre todo este último porque el texto refundido sí que es mencionado expresamente por la sentencia en el cuerpo de la sentencia no hay ningún inconveniente naturalmente en entender que estas normas que reiteran literalmente el precepto anulado son también nulas a su vez y finalmente pues son del dominio público los problemas de ejecución de la sentencia hay un debate político sobre la cuestión en el que pues dada esta naturaleza política no vamos a entrar aquí se anuncia la promulgación de normas administrativas en las cuales se regule la devolución de la contribución en cuanto al exceso porque eso también es otra cosa interesante expresamente el tribunal dice que aún habiéndose anulado los tipos que excedan del supletorio al menos y el tema jurídicamente merecería un análisis detenido al menos subsiste el tipo que la ley de 1983 declaró supletorio para el caso de que no hubiese habido un acuerdo municipal es decir el tipo del 20 por ciento en la contribución urbana no sé si quieres añadir algo más antonio por tu parte es un problema de tiempo solamente reiterar que la ejecución va a ser un problema interesantísimo porque no es lo mismo la anterior sentencia donde se impugnó por el gobierno vasco y catalán por la vía del recurso directo

contra leyes que violan la constitución no es lo mismo repito este caso que el que ahora examinamos donde estamos ante una cuestión planteada en el seno de un proceso contencioso administrativo y aunque nuestra ley del tribunal constitucional no distingue los efectos de una sentencia y otra que duda cabe que en la práctica y en la teoría tendrán que ser distinguidos puesto que si no se está dando igual importancia a un recurso que es el directo contra leyes que violan la constitución que tiene sólo unos legitimados preferentes y hay que interponerlo en un plazo determinado transcurrido él la ley es firme evidentemente a una cuestión que carece de plazo para plantearla y que la puede suscitar cualquier tipo de persona las consecuencias de derribo desde el origen de todos los efectos jurídicos de una ley no pueden ser las mismas por mucho que se quiera identificar un supuesto y otro el hecho de que desde un planteamiento a nivel popular se vaya de una devolución automática por el ministerio de hacienda al momento actual donde ya se dice pida usted a los municipios evidentemente es un repliegue de posición que está reflejando algo de los que aquí se expone de forma absolutamente muy sintética pero que nos daría para una mayor concreción o exposición puesto que se puede estar cometiendo un grave error en la ejecución de esa sentencia que muy posible posiblemente no ha querido derribar todos los efectos jurídicos desde diciembre del año 83 hasta la fecha