

DR 13 139

Asignatura, Derecho Administrativo 1. Título, El Real Decreto Ley en la Sentencia del Tribunal Constitucional de 4 de Febrero de 1983. Autor, Adolfo Serrano Triana. En la anterior emisión expusimos el contenido principal de la sentencia del Tribunal Constitucional de 31 de Mayo de 1982.

Ahora hemos de referirnos a la dictada con fecha 4 de Febrero de 1983, resolviendo una cuestión de inconstitucionalidad planteada a la luz de la aplicación del Real Decreto Ley 20 de Julio de 1979, que reformaba unas exenciones tributarias afectantes a una comunidad de propietarios. Para hacernos una exacta composición del significado de esta sentencia, vamos a comentar también brevemente los antecedentes de la misma. El representante de una comunidad de propietarios de un cierto edificio de la ciudad de Albacete, edificio acogido a los beneficios propios de las viviendas de protección oficial Grupo I, interpuso reclamación económico-administrativa ante el Tribunal Económico-Administrativo Provincial contra la liquidación de la contribución territorial urbana correspondiente al ejercicio de 1980 que fue practicada dicha comunidad de propietarios en aplicación del Real Decreto Ley de 20 de Julio de 1979, que contenía una disposición transitoria segunda, en su letra B, por la que se disponía que la reducción del 90% de la base imponible establecida en el artículo 12.6 del texto refundido de la contribución urbana a favor de las viviendas de protección oficial se transformaba, a partir del día 1 de enero de 1980, en una bonificación del 50%.

Este mismo representante interpuso reclamación económico-administrativa ante el mismo Tribunal contra la liquidación de la contribución territorial urbana practicada para el ejercicio de 1980, así como contra otra serie de actos adicionales a aquel. Estas reclamaciones, que fueron desestimadas, motivó que dicho representante promoviera recurso contencioso administrativo, alegando que el Real Decreto Ley de 1979, al transformar la reducción del 90% durante 20 años en bonificación del 50% durante 3, quebrantaba los principios de legalidad, de respeto de los derechos individuales adquiridos, de seguridad jurídica y de interdicción de la arbitralidad de los poderes públicos consagrados en el artículo 9, párrafo 3 de la Constitución, así como los artículos 33 y 86, este último referido a la materia que nos interesa, el Real Decreto Ley. Y todo ello al privar de un derecho sin causa de utilidad pública o interés social y sin que medie indemnización y al afectar a materias relativas a derechos de ciudadanos en el título primero o regulados en el título primero de la Constitución.

Por ello pidió el recurrente la revocación del acuerdo impugnado y la nulidad de las liquidaciones practicadas. Lógicamente eso motivó que la sala de lo contencioso administrativo de la Audiencia Territorial de Albacete acordara por sendas providencias en 28 de diciembre de 1981 oír a las partes del Ministerio Fiscal y acordara la pertinencia de plantear la cuestión de inconstitucionalidad de esta disposición transitoria del Real Decreto Ley comentado de 20 de julio de 1979. Pues bien, con tales escuetas referencias de los antecedentes de hecho, el Tribunal Constitucional resolvió después desestimando la cuestión de inconstitucionalidad

analizando el problema de la irretroactividad denunciada, de la inconstitucionalidad formal de la norma y de su necesidad justificadora.

Así, sobre la irretroactividad, afirma que el primer motivo posible de inconstitucionalidad opera sobre el principio de seguridad jurídica al hilo de la irretroactividad de las normas que la Constitución refiere a las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales. El Tribunal afirma que las normas que establecen exenciones a reducciones tributarias crean ciertamente situaciones jurídicas individualizadas en favor de los beneficiados. Incluso algún autorizado sector doctrinal ha sostenido que en la exención de carácter general existe un derecho subjetivo al disfrute de la misma que no puede ser suprimido porque en tal caso estaríamos en un supuesto de violación de derechos tributarios adquiridos.

Sin embargo, a juicio del Tribunal Constitucional es más correcto entender que el llamado derecho a la exención o a la bonificación tributarias es simplemente un elemento de la relación jurídica obligacional que liga a la Administración y al contribuyente y que, en el caso de la contribución territorial, no integra el derecho de propiedad, el de usufructo o el derecho real concreto que sea objeto de la contribución. El objeto de la exención es distinto del objeto sobre el que recae el derecho real. Por ello, no puede hablarse en puridad de un auténtico derecho a la bonificación tributaria o al mantenimiento del régimen jurídico tributario de bonificación y del que, en definitiva, pudiera entenderse que estaba incorporado al patrimonio del particular y, por ello, del que pudiera entenderse también que es privado al hilo de la aprobación de este Real Decreto-Ley de 1979.

Consecuentemente, y ligado con ello, no debe entenderse que el Real Decreto-Ley comentado haya producido una eficacia retroactiva. Los preceptos cuestionados regulan, en materia de viviendas de protección oficial, los efectos de las situaciones tributarias que se producen con posterioridad al 1 de enero de 1980, es decir, con posterioridad a su entrega en vigor. No posee, por tanto, un efecto retroactivo pleno o de grado máximo, ni tampoco la retroactividad llamada de grado medio, que incide sobre efectos jurídicos ya producidos y todavía no agotados.

Por ello, no es posible apreciar vulneración de la norma formulada en el artículo 9.3 de la Constitución. Y, aunque se admitiera que el Real Decreto-Ley afectó con una retroactividad de grado mínimo al régimen de las bonificaciones, esto, este tipo de retroactividad, no supondría una vulneración real del principio anunciado en el artículo 9.3 de la Constitución. El Tribunal repite, entonces, aquella opción asentada en una sentencia de 20 de julio de 1981, que ya decía que cuando se trata de la defensa del ordenamiento constitucional se ha de tener en cuenta que el concepto de derecho individual que el artículo 9 menciona no puede confundirse con el just question, al modo en que la doctrina pues ha intentado definir o conceptuar.

El problema, por otro lado, de la eventual inconstitucionalidad formal de la disposición cuestionada, se desdobra a su vez en otra serie de cuestiones preliminares que consisten en determinar el alcance, la extensión y los límites del principio de legalidad en materia tributaria

y el significado político-jurídico de los decretos-leyes de nuestra Constitución. Sobre ello, afirma el Tribunal que, en definitiva, para establecer los tributos el Estado evidentemente tiene una potestad legal que actúa la potestad originaria para establecerlos. Este precepto, contenido en el artículo 133.1 de la Constitución, supone ciertamente una competencia exclusiva del Estado, si se lee en conexión con el subsiguiente apartado segundo, y además establece sin duda una reserva general de ley que, según la letra del precepto, debe entenderse referida a la potestad, como hemos dicho, originaria del establecimiento de los tributos, pero no, en cambio, a cualquier tipo de regulación de la materia tributaria.

Y el artículo 133.3, al decir que todo beneficio fiscal que afecte a los tributos del Estado deberá establecerse en virtud de una ley, conduce a la misma conclusión, pues es obvio que hay una legalidad estricta que comprende el establecimiento de los beneficios fiscales, entre los que se cuentan sin duda las exenciones y las bonificaciones, pero no cualquier regulación de ellos. Entreverado con ello, el Instituto del Decreto Ley se encuentra regulado en el artículo 86, sometido a unos estrictos límites y a unas concretas coordenadas, entre las que hay que recordar, como las más destacadas, que existe una situación que pueda calificarse como de extraordinaria y urgente necesidad, repitiendo por tanto el Tribunal Constitucional la doctrina comentada el anterior día en la sentencia, dictada también con ocasión del Real Decreto Ley sobre Inspección y Recaudación de la Seguridad Social, contenida en el Boletín de 9 de Marzo de 1982. Termina el Tribunal Constitucional diciendo que la convalidación que el Congreso de los Diputados pueda hacer o realizar de un Decreto Ley no produce ciertamente una sanación del mismo, si éste fuera originariamente nulo.

Podría hablarse del mantenimiento de dicha situación de nulidad y por tanto de una imposibilidad de la figura de la sanación. Esta hipotética sanación sólo podría producirse mediante su transformación en ley una vez seguida la correspondiente tramitación parlamentaria y separada, lo que el artículo 86 de la Constitución llama convalidación es más genuinamente una homologación respecto de la existencia de la situación de necesidad justificadora de la iniciativa normativa encauzada por ese camino. La justificación que el Decreto Ley ofrece de la urgencia que le promovió en este caso concreto resulta admisible, ya que según razón al Tribunal Constitucional había que dar una respuesta normativa inmediata a una cuestión inaplazable.

Era absolutamente necesario asegurar el funcionamiento de las corporaciones locales democráticas elegidas en el mes de abril del año 1979, proveyéndolas de los recursos financieros necesarios para el desarrollo de sus funciones y la medida era todavía más necesaria si se tiene en cuenta que por imperio de la Constitución tales entidades habían devenido autónomas. El Decreto Ley, puesto en entredicho en la presente cuestión de inconstitucionalidad y analizando esta sentencia, puede enmarcarse además perfectamente en el ámbito del artículo 86 de la Constitución en cuanto que la iniciativa normativa parece movida por una situación que puede calificarse como de necesidad concebida en la forma flexible que ya se ha apuntado y en la medida en que no se viola ninguno de los límites expresos que el referido artículo 86 establece y en particular el de la legalidad tributaria en el sentido también

que antes hemos comentado. Por otro lado, afirma el Tribunal Constitucional que no debe entenderse que la provisionalidad del Decreto Ley conlleve que el mismo tenga que quedar necesariamente sometido a un plazo temporal de vigencia, pues esta no sería en términos absolutos una conclusión correcta.

Se puede afirmar en cambio que no existe la necesaria adecuación entre la situación de necesidad habilitante y la regulación normativa producida si a causa de la necesidad de dotar de medios y recursos financieros a las corporaciones locales en su primer período de funcionamiento posconstitucional se estableciera una regulación de las bonificaciones y exenciones tributarias de la contribución territorial urbana de las viviendas de renta limitada que adquiriera carácter permanente y normal. Y finalmente el Tribunal Constitucional deja una puerta abierta a un obiter dicta que puede tener una gran trascendencia en su desarrollo, en su aplicabilidad posterior a la ulterior doctrina del Tribunal Constitucional sobre el alcance de la figura del Real Decreto Ley. Termina diciendo la sentencia que la conclusión que hay que extraer es que, sin perjuicio de que el Real Decreto Ley pueda tener unos efectos definitivos en el tiempo a pesar de ser una norma provisional, se puede llegar a una conclusión diferente por el Tribunal Constitucional si con el paso del tiempo la regulación nacida de una situación coyuntural y destinada a cubrir unas necesidades muy concretas traspasara nítidamente tales límites y manifestara claramente su tendencia a la permanencia y a la normalidad, pues si tal caso llegara podría hablarse de una sobrevenida falta de adecuación entre la situación habilitante y la normativa producida que en el momento actual no son perceptibles en este caso concreto comentado.

Del expuesto se deduce por tanto la importancia grande de esta sentencia del Tribunal Constitucional que aparece en el boletín de 9 de marzo del corriente año y que es recomendable que el alumno estudie con un mayor detalle que al que nos obliga la brevedad de la emisión radiofónica sobre este asunto, ya que esta sentencia junto con la anterior han perfilado más netamente de lo que establece la Constitución la figura del Real Decreto Ley.