|  |  |
| --- | --- |
| Auto | 72/1999 |
| Fecha | de 23 de marzo de 1999 |
| Sala | Pleno |
| Magistrados | Don Pedro Cruz Villalón, don Carles Viver Pi-Sunyer, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio D. González Campos, don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Tomás Salvador Vives Antón, don Pablo García Manzano, don Pablo Cachón Villar, don Fernando Garrido Falla, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Guillermo Jiménez Sánchez y doña María Emilia Casas Baamonde. |
| Núm. de registro | 4487-1998 |
| Asunto | Recurso de inconstitucionalidad 4.487/1998 |
| Fallo | Por lo expuesto, el Pleno acuerda el levantamiento de la suspensión de la vigencia y aplicación de la Ley de la Comunidad Autónoma de Extremadura 9/1998, de 26 de junio, del Impuesto sobre el suelo sin edificar y edificaciones ruinosas. |

**AUTO**

 **I. Antecedentes**

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 28 de octubre de 1998, el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra la totalidad de la Ley de la Comunidad Autónoma de Extremadura 9/1998, de 26 de junio, del Impuesto sobre el suelo sin edificar y edificaciones ruinosas y, subsidiariamente, contra sus arts. 14, 20, 21.4 y 25.3.

En el escrito de demanda hizo invocación del art. 161.2 de la Constitución a los efectos de que se acordase la suspensión de la vigencia y aplicación de la Ley recurrida.

2. La Sección Cuarta del Tribunal Constitucional, por providencia de 10 de noviembre de 1998, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad; dar traslado de la demanda y de los documentos presentados, de conformidad con el art. 34 de la LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, así como a la Asamblea y al Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura, por conducto de sus respectivos Presidentes, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular alegaciones; tener por invocado el art. 161.2 de la Constitución, lo que, a su tenor y de acuerdo con lo que dispone el art. 30 de la LOTC, produce la suspensión de la Ley impugnada desde la fecha de interposición del recurso para las partes en el proceso y desde el día en que aparezca publicada en el «Boletín Oficial del Estado» para los terceros; así como, finalmente, publicar la incoación del recurso de inconstitucionalidad y la suspensión acordada en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de Extremadura».

3. Mediante escrito registrado el día 27 de noviembre de 1998, el Presidente del Senado interesó se tuviera por personada a dicha Cámara y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 de la LOTC. El Presidente del Congreso de los Diputados, por escrito registrado el día 30 de noviembre de 1998, comunicó el Acuerdo de la Mesa de la Cámara de no personarse en el procedimiento ni formular alegaciones, así como de poner a disposición del Tribunal Constitucional la documentación que pudiera precisar.

4. El Letrado de la Junta de Extremadura se personó en el procedimiento y formuló alegaciones mediante escrito, registrado el día 5 de diciembre de 1998, solicitando se dictase Sentencia, tras los trámites oportunos, en la que se declarase la constitucionalidad de la Ley.

5. El Letrado de la Asamblea de Extremadura se personó en el procedimiento y formuló alegaciones, por escrito registrado el día 7 de diciembre de 1998, interesando se dictase Sentencia, tras los trámites oportunos, en la que se desestimase el recurso de inconstitucionalidad.

6. La Sección Tercera del Tribunal Constitucional, por providencia de 9 de febrero de 1999, próximo a finalizar el plazo de cinco meses que señala el art. 161.2 de la Constitución desde que se produjo la suspensión de la vigencia y aplicación de la Ley impugnada, «acordó oír a las partes personadas -Abogado del Estado y representaciones procesales de la Asamblea y de la Junta de Extremadura- para que, en el plazo de cinco días, expusieran lo que consideraran pertinente acerca del levantamiento o mantenimiento de la suspensión.

7. El Abogado del Estado evacuó el trámite de alegaciones conferido mediante escrito registrado en fecha de 17 de febrero de 1999, en el que solicitó el mantenimiento de la suspensión de la norma recurrida, formulando al respecto las alegaciones que a continuación se extractan:

Tras referirse a la doctrina constitucional sobre el incidente de suspensión de la norma objeto de recurso de inconstitucionalidad y reproducir el art. 1 de la Ley impugnada, en la que se define la naturaleza y el objeto del impuesto, reitera, como ya alegara en el escrito de demanda, el art. 6.3 de la L.O.F.C.A. proscribe el establecimiento de tributos sobre las materias que la legislación de régimen local reserve a las Corporaciones Locales, sin la habilitación de medidas de compensación o coordinación adecuadas en favor de aquellas Corporaciones, de modo que sus ingresos no se vean mermados ni reducidas tampoco en sus posibilidades de crecimiento futuro. Considera que el levantamiento de la suspensión determinará una merma en el nivel de ingresos por vía tributaria de las Corporaciones Locales por la excesiva presión fiscal sobre la materia imponible que coincide con la del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, contemplado en la Ley de Haciendas Locales con la naturaleza de Impuesto municipal (arts. 5, 157 y 60. l), lo que redundará en una disminución de tales fuentes de riqueza o en una retracción de su crecimiento, pues si existen elementos materiales de riqueza gravados de forma simultánea por un impuesto local y otro autonómico, tales elementos sufren, sin duda, una sobrepresión fiscal que determinará o puede determinar su retracción o estancamiento. Este perjuicio es, además, de casi imposible resarcimiento para el caso de que acordado el levantamiento de la suspensión el Tribunal Constitucional estime el recurso, dado que es sumamente compleja la cuantificación de la disminución de ingresos locales como consecuencia de la disminución de la adquisición de propiedad inmobiliaria para evitar incurrir en la sobre imposición de los hechos imponibles tipificados por las figuras tributarias en conflicto.

Desde la perspectiva de los particulares, contribuyentes del Impuesto sobre Bienes Inmuebles y, potencialmente, del Impuesto autonómico, añade a las consideraciones antes efectuadas, en primer término, su amplio ámbito subjetivo; en segundo lugar, el perjuicio consistente en que la eventual declaración de inconstitucionalidad de la Ley evidenciaría el carácter indebido de la percepción por la Comunidad Autónoma de los ingresos tributarios derivados del Impuesto autonómico y la consiguiente obligación de devolución, que, aunque no sería imposible, ocasionará los correspondientes costes, cargas y molestias para los contribuyentes y el coste que para la propia Administración supondría su reintegro; y, en tercer lugar, el perjuicio ocasionado a los contribuyentes por la coincidencia de la exigibilidad simultánea de la deuda tributaria correspondiente al Impuesto autonómico y al Impuesto sobre Bienes Inmuebles, perjuicio adicional del gravamen simultáneo sobre los patrimonios de los particulares que sería de muy difícil reparación, incluso aunque se admitiera la devolución de las cantidades indebidamente ingresadas por la a exigencia del Impuesto autonómico.

En todo caso, al dotarse al tributo en la Ley impugnada de un carácter explícitamente parafiscal, sin disponer en la misma disposición legal ni en la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma para el ejercicio de 1999 la previsión o el destino de los ingresos por este concepto, no puede alegarse de contrario la existencia de perjuicios para el funcionamiento de los servicios públicos autonómicos, pudiendo obtenerse los fines que se persiguen con las medidas parafiscales por otros medios.

8. El Letrado de la Junta de Extremadura formuló sus alegaciones mediante escrito registrado con fecha 17 de febrero de 1999 en el que interesó el levantamiento de la suspensión.

En la ponderación de las consecuencias que se derivarían del levantamiento o mantenimiento de la suspensión, ni la Constitución ni la LOTC establecen criterio alguno sobre el que basar la decisión. No obstante, existe una doctrina constitucional consolidada, según la cual son dos los elementos a tener en cuenta: la susceptibilidad de la Ley impugnada de provocar situaciones comprometedoras para los efectos de la Sentencia, caso de ser estimatoria, y su incidencia en los intereses generales, considerándose como uno de los efectos más relevantes «la irreparabilidad o dificultad de las situaciones que pudieran generarse» (ATC 782/1984).

La Ley impugnada, como reconoce el Abogado del Estado en su escrito de demanda, no entra en contradicción en ningún aspecto con el ordenamiento jurídico tributario estatal, de tal suerte que los motivos de impugnación se centran en que ha reproducido algunos preceptos de la Ley 1/1998, de 26 de febrero, de Derechos y Garantías de los Contribuyentes, lo que evidencia que el levantamiento de la suspensión ni perjudicaría ni alteraría la finalidad del recurso presentado respecto de una eventual estimación. Por tanto, los perjuicios ocasionados a los sujetos obligados al impuesto no son, en absoluto, irreparables ni de difícil reparación, dado que no nos encontramos en presencia de un tributo generalizado que afecte a toda o la mayor parte de la población extremeña, sino sólo a los propietarios insolidarios e incumplidores del deber de edificar en los supuestos previstos en el art. 3 de la Ley. Además, en uso de la facultad que le confiere su art. 5.2, la Asamblea de Extremadura ha establecido en la disposición adicional octava de la Ley 11/1998, de 16 de diciembre, la excepcionalidad geográfica para municipios, entidades locales y pedanías inferiores a 10.000 habitantes, no debiendo olvidarse que, llegado el caso, podría devolverse la cuota ingresada al sujeto pasivo que se encontraría perfectamente identificado. Por el contrario, respecto a los intereses generales, es evidente que éstos se verían perjudicados de mantenerse la suspensión, ya que, como se indica en la propia Exposición de Motivos de la Ley, con el establecimiento del tributo se persigue implantar una medida tendente al abaratamiento del coste de la vivienda, cumpliendo de esta forma con el mandato recogido en el art. 47 de la Constitución. Por tanto, como ha concluido el Tribunal Constitucional en el ATC 44/1998 en relación con un tributo propio de esta Comunidad Autónoma, los perjuicios que pudieran irrogarse a los particulares con el levantamiento de la suspensión no pueden prevalecer sobre los intereses generales de la Comunidad Autónoma.

9. El Letrado de la Asamblea de Extremadura evacuó el trámite de alegaciones conferido mediante escrito registrado en fecha 26 de marzo de 1999, en el que solicitó el levantamiento de la suspensión. El mantenimiento de la suspensión, en su opinión, ocasionaría graves perjuicios a los intereses generales la Comunidad Autónoma, dado sus escasos recursos. Los recursos propios de una Comunidad Autónoma deben tener cierta entidad por lo que representan para su autonomía financiera y éstos se obtienen en el caso de la Comunidad Autónoma de Extremadura casi exclusivamente de los ingresos procedentes de tasas y tributos propios, además de diversos ingresos patrimoniales. La excepcionalidad con la que ha de considerarse el mantenimiento de la suspensión de una Ley emanada del órgano autonómico que representa la voluntad popular de la Comunidad Autónoma, en virtud de la presunción de su constitucionalidad, mientras el Tribunal Constitucional no declare su inconstitucionalidad mediante Sentencia, unido a la competencia de la Comunidad Autónoma para establecer sus propios tributos, son argumentos que deben de ponderarse a la hora de tomar una decisión sobre la prórroga o no de la suspensión de la Ley. Asimismo, el número de afectados por aplicación de la Ley recurrida no es muy elevado, de modo que los hipotéticos perjuicios que pudieran ocasionarse se podrán resolver a través de los mecanismos legales previstos en el ordenamiento jurídico sobre devoluciones de ingresos tributarios indebidos. En ningún caso los daños que pudieran derivar del levantamiento de la suspensión son irreversibles o de muy difícil reparación y el coste o las molestias que las operaciones de devolución pudieran producir a la Administración Autonómica deben ceder ante los más graves perjuicios que para los intereses generales de la Hacienda de la Comunidad Autónoma tendría la merma de los ingresos presupuestarios.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. Impugnada por el Presidente del Gobierno la Ley de la Comunidad Autónoma de Extremadura 9/1998, de 26 de junio, del Impuesto sobre el suelo sin edificar y edificaciones ruinosas, «Diario Oficial de Extremadura» núm. 87, de 30 de julio, y producida la suspensión de su vigencia y aplicación en virtud de la invocación del art. 161.2 de la Constitución, procede, próximo a transcurrir el plazo de cinco meses establecido en el citado precepto constitucional, resolver acerca de la ratificación o levantamiento de dicha suspensión.

Según una consolidada jurisprudencia constitucional recaída en estos incidentes de suspensión, es necesario ponderar, de un lado, los intereses en presencia, tanto el general y público como el particular o privado de terceras personas afectadas, y, de otro, los perjuicios de imposible o difícil reparación que se sigan del mantenimiento o levantamiento de la suspensión. Una ponderación que debe efectuarse mediante el estricto examen de las situaciones de hecho creadas por las normas discutidas y al margen de la viabilidad de las pretensiones que en la demanda se formulen. Por último, no es ocioso recordar que el mantenimiento de la suspensión automática -en cuanto excepción a la regla general que debe ser el mantenimiento de la vigencia y eficacia que toda norma posee- requiere que el Gobierno, a quien se debe la iniciativa, aporte y razone con detalle los argumentos que la justifiquen (por todos, AATC 329/1992, 103/1993, 243/1993, 46/1994, 251/1996, 44/1998).

2. La Ley de la Comunidad Autónoma de Extremadura 9/1998, de 26 de junio, del Impuesto sobre el suelo sin edificar y edificaciones ruinosas, tiene por objeto la creación y regulación de un impuesto propio de la Comunidad Autónoma, de carácter directo, real, progresivo y subjetivo, con finalidad primordialmente extrafiscal, que grava «la titularidad de los terrenos radicados en Extremadura que, teniendo como destino natural la edificación, y ser legalmente edificables, no lo estén en los plazos que se establecen en la Ley», así como «la titularidad de las edificaciones sitas en territorio de la Comunidad Autónoma que, habiendo sido declaradas en ruina, no hayan sido objeto de sustitución o de rehabilitación» (arts. 1 y 2). En el resto del texto articulado de la Ley se regulan el hecho imponible y las exenciones (arts. 3 a 5); los sujetos pasivos y los responsables subsidiarios (arts. 6 a 9); la base imponible (art. 10); los tipos de gravámenes (arts. 11 y 12); el devengo del tributo y la prescripción de derechos y acciones (arts. 13 y 14); los deberes de colaboración de las Administraciones actuantes (art. 15, disposición transitoria única); la gestión, liquidación y recaudación del impuesto (arts. 16 a 20); el régimen sancionador tributario derivado de la Ley (arts. 22 a 25); y, por último, en sus disposiciones finales se habilita a la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma para modificar los elementos esenciales del impuesto (disposición final primera), se autoriza al Consejo de Gobierno para dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo y ejecución de la Ley (disposición final segunda) y se fija la fecha de su entrada en vigor (disposición final tercera).

3. El Abogado del Estado entiende, en primer término, que el levantamiento de la suspensión de la Ley impugnada determinará una merma en el nivel de ingresos por vía tributaria de las Corporaciones Locales como consecuencia de una excesiva presión fiscal, al coincidir, a su juicio, la materia imponible del impuesto autonómico con el Impuesto Municipal sobre Bienes Inmuebles que la Ley de Haciendas Locales reserva a las Corporaciones Locales. La verosimilitud de los perjuicios invocados por el Abogado del Estado, meramente potenciales e hipotéticos, aparece condicionada en este supuesto a que en la Sentencia por la que se resuelva en su momento el recurso de inconstitucionalidad se declare que la Comunidad Autónoma en el ejercicio de su potestad tributaria no ha respetado el límite que le impone el art. 6.3 de la L.O.F.C.A., por recaer el impuesto creado sobre una materia que la legislación de régimen local reserva a las Corporaciones Locales sin haberse establecido las medidas de compensación o coordinación adecuadas, lo que no sólo niegan las representaciones procesales del Consejo de Gobierno y de la Junta de Extremadura, sino el propio legislador autonómico, que excluye explícitamente en la Exposición de Motivos de la Ley (apartado IV) que el impuesto creado recaiga sobre la misma materia imponible que el impuesto municipal y merme en modo alguno las fuentes de financiación procedentes de cualesquiera impuestos locales.

Ante las distintas posiciones de las partes, hemos de recordar, una vez más, que en este incidente de suspensión debe rechazarse cualquier tipo de consideración que trate de vincular el levantamiento o ratificación de la suspensión al tema objeto de debate, dado que ninguna incidencia puede tener en la resolución que ahora vayamos a adoptar la cuestión de fondo sobre la que versa el proceso (AATC 374/1983, 355/1984, 725/1985, 207/1992, 29/1996), pues de lo que en este incidente se trata no es de vindicar o defender la titularidad de la competencia discutida, sino de alegar y acreditar los perjuicios irreparables o de difícil reparación que se producirían, en concreto, por la vigencia de los preceptos impugnados durante el tiempo que dure el proceso constitucional (AATC 12/1992,103/1994).

Los perjuicios alegados por el Abogado del Estado respecto a una posible disminución de los ingresos de las Corporaciones Locales en concepto de un determinado impuesto municipal en modo alguno resultan de imposible reparación en el supuesto de que en el proceso recayese una Sentencia estimatoria del recurso de inconstitucionalidad y la Comunidad Autónoma se viera obligada a compensar aquella disminución, aun cuando pueda revestir una cierta complejidad su cuantificación.

Tampoco se alega ni se acredita que dichos perjuicios presenten mayor entidad que los que pudieran derivarse, pese a que el impuesto autonómico no responde a una finalidad estrictamente recaudatoria, para la Hacienda de la Comunidad Autónoma en el caso de que, ratificada la suspensión, se desestimase el recurso de inconstitucionalidad, siendo, sin duda, de menor entidad los perjuicios invocados que los intereses públicos y sociales constitucionalmente preconizados que el legislador autonómico pretende satisfacer, como se indica en la Exposición de Motivos de la Ley, mediante la creación del Impuesto sobre el suelo sin edificar y edificaciones ruinosas, cuales son, entre otros, conseguir una utilización racional, eficaz y eficiente del suelo de acuerdo con el interés general y evitar un encarecimiento del precio final de un bien fundamental y primordial como es la vivienda (art. 47 C.E.)

4. Tampoco son suficientemente persuasivas, como para llegar a desvirtuar los perjuicios a los intereses públicos en el supuesto de no levantarse la suspensión acordada, las razones que, en otro orden de consideraciones, esgrime el Abogado del Estado sobre los posibles daños, cargas y molestias que para los contribuyentes puede suponer el levantamiento de la suspensión si se declarase la inconstitucionalidad de la Ley impugnada, lo que evidenciaría el carácter indebido de la percepción por la Comunidad Autónoma de los ingresos tributarios derivados del impuesto autonómico.

Como este Tribunal Constitucional tiene declarado en otros incidentes de suspensión que guardan un estrecho paralelismo con el que ahora abordamos, los eventuales perjuicios que se puedan irrogar a los particulares con el levantamiento de la suspensión no prevalecen sobre los que sufrirían los intereses generales de la Comunidad Autónoma si aquélla se mantiene, siendo determinante en supuestos como el presente que los sujetos pasivos del impuesto, como alegan las representaciones del Consejo de Gobierno y de la Junta de Extremadura, no son muy elevados y resultan perfectamente identificables, de manera que no serían excesivamente onerosas las cargas, molestias y costes que, en su caso, implicarían las operaciones de devolución de las cantidades ingresadas por la Hacienda autonómica (AATC 253/1992, 418/1997, 44/1998).

5. A la conclusión alcanzada sobre el levantamiento de la suspensión, no puede oponerse, como pretende el Abogado del Estado, el hecho de que en la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma para el ejercicio de 1999 no exista previsión alguna sobre los ingresos de la Comunidad Autónoma en concepto del impuesto que crea y regula la Ley impugnada y el destino de los mismos, pues ello no es sino consecuencia inevitable de la suspensión de la vigencia y aplicación de la Ley por la invocación que del art. 161.2 de la C.E. efectuó el propio Abogado del Estado al interponer la demanda del recurso de inconstitucionalidad, de modo que, estando suspendida su vigencia y aplicación en el momento de elaboración y aprobación de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma, ninguna previsión presupuestaria podría efectuarse, ni resultaba procedente, al respecto.

ACUERDA

Por lo expuesto, el Pleno acuerda el levantamiento de la suspensión de la vigencia y aplicación de la Ley de la Comunidad Autónoma de Extremadura 9/1998, de 26 de junio, del Impuesto sobre el suelo sin edificar y edificaciones ruinosas.

Madrid, a veintitrés de marzo de mil novecientos noventa y nueve.