|  |  |
| --- | --- |
| Auto | 154/1994 |
| Fecha | de 3 de mayo de 1994 |
| Sala | Pleno |
| Magistrados | Don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, don Luis López Guerra, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don José Vicente Gimeno Sendra, don José Gabaldón López, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio D. González Campos, don Pedro Cruz Villalón y don Carles Viver Pi-Sunyer. |
| Núm. de registro | 433-1994 |
| Asunto | Recurso de inconstitucionalidad 433/1994 |
| Fallo | Por lo expuesto, el Pleno acuerda levantar la suspensión del art 10.3 de la Ley 12/1993, de 4 de noviembre, del Parlamento de Cataluña, de creación del Instituto para el Desarrollo de las Comarcas del Ebro. |

**AUTO**

**I. Antecedentes**

1. El Abogado del Estado, en representación del Presidente del Gobierno, mediante escrito presentado en este Tribunal el 12 de febrero de 1994, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra el art. 10.3 de la Ley 12/1993, de 4 de noviembre, del Parlamento de Cataluña, de creación del Instituto para el Desarrollo de las Comarcas del Ebro, con invocación expresa del art. 161.2 de la Constitución al objeto de que fuese acordada la suspensión del precepto impugnado.

2. Por providencia de la Sección 2.ª, de 22 de febrero de 1994, se admitía a trámite el recurso, dando traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso, Senado, Parlamento y Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y comunicando, a los dos últimos, la suspensión del precepto impugnado a tenor de lo dispuesto en el art. 30 de la LOTC y publicando la incoación y la suspensión acordada en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña».

3. El Parlamento y el Gobierno de Cataluña, mediante escritos recibidos el 22 y 25 de marzo de 1994, respectivamente, se personaron y formularon alegaciones en solicitud de que en su día se dicte Sentencia que declare la constitucionalidad del precepto impugnado.

4. En otrosí del escrito de alegaciones, la Abogado del Consejo Ejecutivo de la Generalidad manifiesta que, habiendo sido invocado el art. 161.2 de la Constitución por el Abogado del Estado, y habiendo el Tribunal Constitucional acordado la suspensión del art. 10.3 de la Ley 12/1993, procede el levantamiento de la citada suspensión, sin que deban transcurrir cinco meses desde que fue acordada.

Señala que el art. 161.2 de la Constitución no dispone que, acordada la suspensión de la disposición o resolución recurridas, deba agotarse el plazo de cinco meses para su ratificación o levantamiento, sino que, contrariamente, del tenor literal del precepto se desprende que la ratificación o levantamiento deberá producirse siempre antes de que transcurran cinco meses desde que la suspensión se acordó, por tratarse de un plazo que no puede superarse. Se trata de un plazo, es decir, un periodo de tiempo dentro del cual deberá revisarse el acuerdo de suspensión. Así, para que se cumpla la previsión contenida en el art 161.2 C.E., el levantamiento o, en su caso, mantenimiento de la suspensión, deberá hacerse siempre antes de transcurridos cinco meses desde que se acordó.

Sin embargo, el Tribunal Constitucional se ha venido declarando en favor del agotamiento del plazo de cinco meses, especialmente en conflictos positivos de competencia, «excepto en casos excepcionales, en los que por razón de perjuicios irreparables o de difícil reparación, cabria anticipar la decisión» (ATC 503/89), doctrina que entiende que no se ajusta al sentido literal de la Constitución y de la LOTC, y puede resultar contradictoria con la doctrina del propio Tribunal sobre el mantenimiento de la suspensión, ya que éste también ha venido sosteniendo que el mantenimiento de la suspensión debe ser excepcional y sólo debe acordarse cuando el levantamiento de la misma supusiera previsiblemente graves perjuicios al interés general.

Pero, añade, aun admitiendo la doctrina constitucional expuesta, esto es, que en el supuesto de los conflictos de competencia deba agotarse, por regla general, el plazo de cinco meses desde el acuerdo de la suspensión para que éste sea revisado, en el caso de suspensión acordada en un recurso de inconstitucionalidad la regla general debería ser en todo caso la posibilidad de revisar el acuerdo de suspensión sin agotar dicho plazo, puesto que la regulación que establece la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional sobre la suspensión de los preceptos que son objeto de un proceso constitucional difiere según se trate de un recurso o de un conflicto de competencia, por cuanto diferente es también la naturaleza y origen del objeto de ambos procesos.

Dice, por otra parte, que, como es bien sabido, la LOTC no confiere el mismo tratamiento a la Ley estatal que a la aprobada por los Parlamentos autonómicos. Así, el art. 30 de la LOTC establece una distinción clara de las Leyes, según el Parlamento del que emanen, por cuanto reconoce la suspensión automática de las Leyes autonómicas, con la simple invocación por el Gobierno del Estado del art. 161.2 -posibilidad que no viene expresamente establecida en la Constitución, que habla únicamente de «disposición o resolución», pero no de Leyes-, y coloca a la Ley autonómica en una situación de clara desventaja en relación a la Ley estatal. La LOTC deja en manos del Estado la posibilidad de que se acuerde una medida que, en expresión del propio Tribunal, ha de ser excepcional. Y si el Gobierno del Estado solicita la suspensión de forma regular, sin analizar en cada caso -al menos en apariencia- si procede una medida excepcional, debe ser el alto Tribunal quien, cuanto antes, revise la suspensión acordada, atendiendo al principio autonómico y al de presunción de constitucionalidad de las leyes, por lo que no debería agotarse el plazo de cinco meses, sino que, cuanto antes, de oficio o a instancia de la parte demandada, el Tribunal debe proceder a revisar el acuerdo de suspensión.

Señala a continuación la Letrada de la Generalidad que el precepto objeto de recurso es de contenido idéntico que otros varios que se encuentran vigentes y sin que contra ellos el Estado haya formulado objeción alguna, y recuerda que en el recurso de inconstitucionalidad contra la disposición adicional vigésima primera de la Ley 13/1988 (por la que se daba nueva redacción al art. 2 de la Ley 23/1987), se acordó la suspensión de la citada disposición y, solicitado el levantamiento de la misma, el Tribunal Constitucional acordó el levantamiento de la suspensión sin agotar el plazo de cinco meses (ATC 355/89).

Por otra parte, se añade en el otrosí, estiman obvio que si en la interpretación que la propia Generalidad hace del art. 10.3 de la Ley 12/1993, las exenciones y beneficios mencionados en dicho precepto se refieren únicamente a los tributos de la propia Generalidad, difícilmente puede surgir conflicto alguno por la aplicación del mismo. La experiencia en la aplicación perfectamente pacífica de preceptos de contenido idéntico a los que se ha hecho referencia así lo demuestra. Además, en el negado supuesto de que el art. 10.3 se refiera también a impuestos estatales o locales, se tratará siempre de exenciones y beneficios previamente establecidos, y en ningún caso la Generalidad pretenderá que el IDCE goce de ningún beneficio sobre tributos estatales o locales que no le haya sido reconocido por las Leyes substantivas reguladoras de los mismos. Finalmente, en el negado supuesto de que en la aplicación del repetido art. 10.3 llegara a producirse algún conflicto, en modo alguno de él derivarían perjuicios de difícil o imposible reparación, puesto que se trataría de perjuicios económicos perfectamente identificados y cuantificados.

5. Mediante providencia del 25 de marzo de 1994, la Sección 2.ª de este Tribunal acordó oír, en el plazo de cinco días, al Abogado del Estado y a la representación procesal del Parlamento de Cataluña sobre la petición que en el otrosí de su escrito de alegaciones formula el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de que se levante la suspensión del precepto impugnado.

6. El Abogado del Estado, en escrito recibido el 7 de abril, cumplimentó la audiencia conferida, formulando las siguientes alegaciones:

Señala que, según reiterada doctrina del Tribunal, el levantamiento anticipado de la suspensión sólo puede producirse en circunstancias excepcionales, que deben alegarse y acreditarse. El Consejo Ejecutivo simplemente manifiesta su desacuerdo con esta doctrina, pidiendo la rectificación de la misma, mediante los argumentos que expone en el otrosí de su escrito.

A juicio del representante del Gobierno, tal argumentación no enerva la doctrina del Tribunal a este respecto, que debe ser mantenida; estos argumentos son sustancialmente idénticos a los que expuso el Gobierno Vasco en el asunto que motivó el Auto 140/87; el argumento contrario sigue siendo decisivo: el vaciamiento de contenido de la facultad suspensiva prevista en el art. 161.2 de la Constitución, que conllevaría la aceptación de la tesis que ahora se nos expone. Por ello, y no alegando el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña ninguna circunstancia excepcional, debe declararse que ahora no hay lugar para pronunciarse sobre el levantamiento o mantenimiento de la suspensión.

Además, dice el Abogado del Estado que, subsidiariamente, el levantamiento de la suspensión supondría el disfrute de una exenciones fiscales que podrían declararse inconstitucionales, exenciones que consumarían sus efectos haciendo muy problemática la rectificación de los mismos, salvo que se acudiera a un procedimiento complejo y oneroso para el propio organismo de reintegro de las cantidades debidas y no ingresadas. Por otra parte, el mantenimiento de la suspensión no originaria perjuicio alguno al organismo, siendo perfectamente suficientes para el mismo las exenciones fiscales que el ordenamiento estatal prevé para los organismos autónomos de carácter administrativo.

Solicita, en consecuencia, el Abogado del Estado que el Tribunal acuerde no haber lugar a pronunciarse por ahora sobre la suspensión de la norma impugnada o que, subsidiariamente, acuerde el mantenimiento de la suspensión de la misma.

7. El Letrado del Parlamento de Cataluña, en escrito recibido el 11 de abril, manifiesta su reiteración al escrito de alegaciones en su día formulado, entendiendo además que en virtud de la presunción de constitucionalidad de que gozan los actos o normas que emanan de los poderes públicos resulta obligado para quien los impugna acreditar, si no en forma indubitada, sí con un importante contenido argumental, la colisión de aquello que se impugna con la Constitución, por lo que solicita el alzamiento de la suspensión del precepto impugnado.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. Lo que aquí se dilucida es la petición de la Generalidad de Cataluña de que se levante la suspensión, acordada por este Tribunal de acuerdo con lo previsto en los arts. 161.2 C.E. y 30 LOTC, de la Ley 12/1993, del Parlamento de Cataluña, de creación del Instituto de Desarrollo de las Comarcas del Ebro, cuya impugnación por el Gobierno dio lugar al presente recurso de inconstitucionalidad.

Está fuera de duda, pues así lo hemos señalado ya (ATC 355/89), que la Comunidad Autónoma autora de la Ley recurrida puede solicitar anticipadamente -vale decir, antes de transcurridos los cinco meses a que se refiere el art. 161.2 C.E.- el levantamiento de la suspensión acordada. El tenor literal del art. 161.2 C.E. indica claramente, por otro lado, que cabe a este Tribunal levantar la suspensión acordada antes del transcurso de los cinco meses inicialmente previstos: la expresión, utilizada por el texto constitucional, «plazo no superior a cinco meses» establece que los cinco meses son, precisamente, el límite máximo inicialmente previsto para la suspensión, y que se incluye entre las potestades de este Tribunal ratificar o levantar la suspensión dentro de ese plazo. El art. 30 LOTC no impide que este Tribunal acuerde el levantamiento de la suspensión inicialmente acordada sin agotar el precitado plazo de cinco meses.

Pues bien, ha dicho reiteradamente este Tribunal (por todos, ATC 265/91) que, en los supuestos del art. 30 LOTC, la decisión sobre el mantenimiento o levantamiento de la suspensión debe acordarse atendiendo a varios criterios: la presunción de legitimidad de las normas con fuerza de ley, la ponderación de los efectos que sobre los intereses generales y, eventualmente, particulares pudiera tener la decisión adoptada y la irreparabilidad de los perjuicios que, en su caso, pudieran causarse son, todos, factores determinantes de la decisión. A ello hay que añadir que este examen debe realizarse a la luz de la naturaleza cautelar de la medida y sin prejuzgar la decisión sobre el fondo del asunto, y, en fin, hemos señalado también que la situación creada por la suspensión debe definirse como provisional y, en buena medida, excepcional, por lo que el efecto limitativo de la eficacia de una norma que supone el mecanismo previsto en el art. 161.2 C.E. no puede ser prolongado sin una justificación expresa y suficiente.

2. Con estos criterios ha de adoptarse, por tanto, la resolución que proceda. Pues bien, el examen del precepto impugnado en el presente proceso de constitucionalidad arroja, en primer lugar, la comprobación de que el levantamiento de la suspensión no surtiría ningún efecto negativo para los intereses generales. En efecto, si, en su momento, se estimase la tacha de inconstitucionalidad suscitada por el Presidente del Gobierno no habría más que calcular y liquidar los tributos pendientes, perfectamente cuantificables e identificables. Ningún otro interés general ni particular resulta afectado en este caso. Por el contrario, el mantenimiento de la suspensión impediría que el Instituto para el Desarrollo de las Comarcas del Ebro gozase, durante un cierto periodo, de las exenciones tributarias que el legislador ha considerado convenientes para su más recto funcionamiento, lo que podría perturbar, aun cuando las cantidades ingresadas fueren luego, en su caso, reintegradas, el adecuado desenvolvimiento del citado Instituto.

Es preciso, por otro lado, considerar dos extremos que abundan en este criterio. Por una parte, tanto el Consejo Ejecutivo como el Parlamento de Cataluña admiten expresamente en sus alegaciones que las exenciones tributarias que aquí nos ocupan se circunscriben única y exclusivamente a los tributos creados por la Generalidad de Cataluña, sin afectar en modo alguno a los tributos estatales. Por consiguiente, el levantamiento de la suspensión en nada afecta, desde esta perspectiva, y en la inteligencia de que la exención se constriñe a los tributos establecidos por la Generalidad de Cataluña, los intereses del Estado. El segundo extremo a considerar es que, como también señala la Generalidad de Cataluña, el precepto aquí impugnado se refiere, exclusivamente, a los beneficios tributarios previstos en las leyes sustantivas.

De ello se deduce, sin duda alguna, que el levantamiento de la suspensión en nada perturba interés general o particular alguno, en tanto que su mantenimiento sí impide que el Instituto legalmente creado goce de los beneficios que el legislador ha querido disponer para él. Si a ello se añade la presunción de legitimidad de las normas con fuerza de ley es preciso llegar a la conclusión de que ha de levantarse la suspensión inicialmente acordada.

ACUERDA

Por lo expuesto, el Pleno acuerda levantar la suspensión del art 10.3 de la Ley 12/1993, de 4 de noviembre, del Parlamento de Cataluña, de creación del Instituto para el Desarrollo de las Comarcas del Ebro.

Publíquese en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña».

Madrid, a tres de mayo de mil novecientos noventa y cuatro.