**STC 153/1986, de 4 de diciembre de 1986**

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente; doña Gloria Begué Cantón, don Angel Latorre Segura, don Francisco Rubio Llorente, don Luis Díez-Picazo y Ponce de León, don Antonio Truyol Serra, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, don Jesús Leguina Villa y don Luis López Guerra, Magistrados, ha pronunciado

**EN NOMBRE DEL REY**

la siguiente

**S E N T E N C I A**

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 909/84, promovida por la Sala de los Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Valencia, por supuesta inconstitucionalidad de los arts. 8, 9, 10, 11 y 12 de la Ley 24, de 21 de diciembre de 1983, de Medidas Urgentes de Saneamiento y Regulación de las Haciendas Locales, por conculcar el art. 14 de la Constitución Española, que consagra la igualdad entre los españoles; el art. 31.1 del mismo Texto legal, que establece la progresiva igualdad y justicia del sistema tributario, y el 133 también de la Constitución, que proclama que la potestad originaria de establecer tributos corresponde al Estado. Han sido parte el Fiscal General del Estado y el Gobierno, este último representado por el Letrado del Estado, siendo Ponente el Magistrado don Luis Díez-Picazo y Ponce de León, quien expresa el parecer del Tribunal.

 **I. Antecedentes**

1. El 26 de diciembre de 1984 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal testimonio de particulares del recurso contenciosoadministrativo 964/84, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Valencia, que planteaba cuestión de inconstitucionalidad de los arts. 8 a 12, ambos inclusive, de la Ley 24, de 21 de diciembre de 1983, sobre Medidas Urgentes de Saneamiento y Regulación de las Haciendas Locales. Los antecedentes de hecho previos al Auto de 29 de noviembre de 1984, resolución en la que se propone la cuestión de inconstitucionalidad que resolvemos, son los siguientes:

A) Por escrito presentado ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Valencia, la Procuradora señora Miralles Ronchera, actuando en nombre y representación del señor Vázquez Iruzubieta, interpuso recurso contenciosoadministrativo, al amparo de lo dispuesto en la Ley 62, de 26 de diciembre de 1978, contra la denegación, por silencio, de la petición formulada ante el Ayuntamiento de Alicante a fin de que se devolviese la cantidad de 2.698 pesetas, ingresadas previamente en concepto de recargo municipal, al hacer efectiva la cuota líquida correspondiente al Impuesto de la Renta de las Personas Físicas.

B) Admitido el recurso, y seguido por sus trámites, el demandante formalizó la demanda en la que alegó que el recargo cuestionado vulneraba el principio de igualdad, pues grababa de modo diferente a los españoles, ya que les afectaba de modo desigual, según el municipio en que estuviesen domiciliados; de otro lado, se infringía el principio constitucional de reserva de Ley en el establecimiento de los tributos, que viene consagrado por el art. 133.1 de la Constitución y que únicamente acepta el establecimiento de tributos mediante Ley; además, y siempre en opinión del demandante, como el recargo tiene carácter confiscatorio, ésta es otra causa de inconstitucionalidad, ya que el art. 31.1 veda el sistema tributario confiscatorio; el demandante, hechas las anteriores manifestaciones, terminaba suplicando que se dictase Sentencia estimatoria con devolución de las cantidades ingresadas, intereses legales e imposición de las costas al ente demandado. Por medio de otrosí, solicitaba de la Sala que plantease la cuestión de inconstitucionalidad en los términos pedidos o en otros que se estimasen procedentes.

C) Por su parte, el Ministerio Fiscal, en el trámite pertinente, pidió que se decretara la inadmisibilidad del recurso contencioso y consiguientemente que no se planteara la cuestión de inconstitucionalidad solicitada.

D) El Ayuntamiento de Alicante, que se había personado en los autos, en el trámite de contestación a la demanda alegó: En primer término, que si lo impugnado era un acto recaudatorio, el Ayuntamiento de Alicante todavía no había recaudado nada, por lo que se debería declarar la inadmisibilidad del recurso al carecer de legitimación pasiva. En un segundo plano, y en lo referente al fondo del asunto, se alega, en primer lugar, que en este procedimiento sólo se pueden discutir las cuestiones que afectan a los derechos fundamentales, por lo que las eventuales ilegalidades del acto impugnado, que no incidan en los derechos y libertades que el procedimiento especial protege, no tienen cabida en él, razón por la cual la ilegalidad de la resolución impugnada, que pudiera derivarse de los arts. 31.1 y 133.1 de la C.E., es irrelevante en el procedimiento escogido por el demandante; de este modo, y circunscrita la ilegalidad del acto a su acomodación con el principio de igualdad, y tras considerar lo razonable de la diferenciación del tratamiento que se establece entre unos y otros municipios, en función de las diferentes circunstancias que en cada uno de ellos concurra, concluía que la doctrina de este Tribunal sobre el tema de la igualdad impide que se pueda considerar que se ha producido quebrantamiento del principio de igualdad que consagra el art. 14 de la Constitución, y terminaba suplicando que se declarara la inadmisibilidad del recurso, y, en su caso, la desestimación.

E) El Letrado del Estado, en idéntico trámite, manifestó que, como el acto recurrido era una liquidación y tal acto administrativo es ajeno a los derechos de la persona, el recurso se debería declarar inadmisible; también debía declararse la inadmisibilidad del recurso porque la petición de devolución sería procedente tratándose de error de hecho, lo que no es el caso, y, además, porque se dirige contra un acto que no es más que ejecución de otro anterior consentido y firme Acuerdo del Ayuntamiento de Alicante por el que se establecía el recargo ahora impugnado. Por lo que hace al fondo del asunto, niega que se produzca la discriminación alegada por ser razonable y justificado el diferente tratamiento que se otorga a los distintos municipios; igualmente, considera que no concurre la vulneración del principio de reserva de Ley alegado, pues el art. 142 de la Constitución habilita al Ayuntamiento para obtener el recargo, y el carácter confiscatorio que se imputa al recargo combatido es claramente inexacto, por lo que terminaba suplicando que se declarase la inadmisibilidad del recurso y se absolviese, en otro caso, a la Administración.

F) Por providencia de 7 de noviembre de 1984, la Sala de lo Contencioso acordó oír a las partes y al Ministerio Fiscal por término de diez días para que alegaran lo que tuvieran por conveniente sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad del art. 8 de la Ley 24, de 21 de diciembre de 1983, en relación con los arts. 14, 31 y 133 de la Constitución Española.

G) Las partes evacuaron el trámite interesado manifestando el demandante que se atenía en un todo a lo alegado en el escrito de demanda, y, en su caso, al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad que la Sala estimara conveniente. El Abogado del Estado se remitió a sus alegaciones de contestación a la demanda y estimó improcedente el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad. El Ministerio Fiscal se manifestó contrario al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad. Por último, el Ayuntamiento de Alicante expuso, también, su criterio contrario al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, después de argumentar que la resolución impugnada no conculcaba ninguno de los preceptos constitucionales que se consideraban vulnerados.

H) Mediante Auto de 29 de noviembre de 1984 la Sala de lo Contencioso- Administrativo de la Audiencia Territorial de Valencia acordó plantear la eventual inconstitucionalidad de los arts. 8, 9, 10, 11 y 12 de la Ley 24, de 21 de diciembre de 1983, por entender que podían quebrantar el principio de igualdad que consagra el artículo 14 de la Constitución por estimar que el recargo cuestionado vulnera los principios de capacidad económica, justicia tributaria y progresividad que deben presidir los criterios de contribución de todos al sostenimiento de los gastos públicos. Entiende la Sala que se vulneran también los arts. 31.1 y 133.2 de la Constitución al otorgarse en el establecimiento del recargo una libertad a las Corporaciones Locales en el establecimiento del tipo de gravamen, que constituye en realidad una deslegalización de la reserva de Ley que los preceptos citados que establece a efectos de imposición de tributos. Se vulnera, así, la exigencia de una Ley para la fijación de los elementos esenciales de los tributos.

2. Recibidas las actuaciones en este Tribunal, por providencia de 9 de enero de 1985 se acordó admitir la cuestión de inconstitucionalidad en los términos en que habría sido propuesta, y que se diera traslado de la misma a los Presidentes del Gobierno de los Diputados y del Senado, al Gobierno y al Fiscal General del Estado, a fin de que en el plazo común e improrrogable de quince días pudieran personarse en las actuaciones y formular las alegaciones que tuvieran por conveniente, ordenándose igualmente la publicación de la incoación de la cuestión de inconstitucionalidad en el «Boletín Oficial del Estado».

3. Por escrito del Presidente del Senado de 22 de enero de 1985, se rogaba que se tuviera a la Cámara por personada en el procedimiento ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 de la LOTC.

4. El Fiscal General del Estado manifestó por escrito de 21 de enero de 1985 que la cuestión planteada era sustancialmente idéntica a la formulada en las cuestiones de inconstitucionalidad 492/84 y 665/84; que el planteamiento de la cuestión era innecesario y que se remita a las alegaciones formuladas en las cuestiones de inconstitucionalidad citadas, y que por consiguiente quizá fuera conveniente acumularlas; en cuanto al fondo, afirmó que el recargo se autoriza tanto a los municipios que se encuentren en situación deficitaria como a aquellos que necesiten reforzar sus fuentes de financiación, para terminar suplicando que se desestime la cuestión de inconstitucionalidad planteada.

5. por escrito de 22 de enero de 1985, el Presidente del Congreso de los Diputados manifestó que no haría uso de las facultades de personación y de formualción de alegaciones, poniendo a disposición del Tribunal las actuaciones de la Cámara que para la resolución de la cuestión pudiera precisar.

6. Por escrito de 30 de enero de 1985 y en la representación del Gobierno, el Abogado del Estado formuló las siguientes alegaciones: a) Es improcedente el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad que se examina porque lo que realmente se controvierte en ella no son las normas que han servido de cobertura al acuerdo cuestionado sino el acuerdo mismo, y ello se deduce tanto de la demanda no se hubiera planteado la cuestión si a pesar de la existencia de la norma no se hubiere aplicado por el Ayuntamiento como del Auto judicial, ya que se dice en el Auto, la aplicación de la Ley «puede implicar» la violación de los preceptos constitucionales que cita, lo que acredita que no es la Ley lo que se cuestiona sino su aplicación. b) La misma Sala reconoce que es posible el diferente trato impositivo en los distintos municipios españoles sin que sufra el principio de igualdad. El quebrantamiento del principio de igualdad se produce de un modo indirecto por la vía de la infracción de los principios de capacidad económica, justicia tributaria y progresividad, cuestión que comporta un giro procesal radical y que obliga a que sólo de un modo indirecto se pueda estimar infringido el principio de igualdad. c) Que, en todo caso, el principio de igualdad no se puede interpretar de modo que desnaturalice el principio de autonomía que también consagra la Constitución para las Corporaciones Locales, lo que obliga a entender que es posible el tratamiento impositivo municipal diferente cuando venga justificado por algún título, y que, por otra parte, es conforme con la doctrina del Tribunal Constitucional sobre cuál debe ser la inteligencia del principio de igualdad. La argumentación de la resolución judicial que fundamenta la infracción del art. 14 en que el recargo se establece sobre impuestos no municipales, es más una crítica, injustificada, al instrumento legal utilizado que al principio de igualdad. Todo ello lleva a la conclusión de que la infracción del principio de igualdad puede encontrarse más en la aplicación de los tributos establecidos que en la norma que los establece. d) No se puede fundamentar la inconstitucionalidad del recargo cuestionado, en que éste infringe la justicia, progresividad e interdicción de la confiscación, pues estos son principios referidos a la totalidad del sistema tributario pero no a un tributo concreto, como es el caso. e) La alegación de fraude de Ley carece de contenido constitucional. f) En cuanto a la legalidad de la norma tributaria cuestionada, conviene no perder de vista que el recargo ha sido establecido por una Ley ordinaria. De este modo, la discusión se concreta en analizar si quebranta el principio de legalidad la norma discutida al no disponer un tope máximo del tipo de gravamen del recargo. A estos efectos conviene decir que el mecanismo no es algo anómalo y excepcional, ya que las Comunidades Autónomas ostentan idéntica facultad aunque ellas disponen de facultad legislativa. No obstante, entiende el Abogado del Estado que las expresiones constitucionales «... con arreglo a Ley» (art. 31.3) y «... de acuerdo con la Constitución y las leyes» (art. 133.2) apoyan la solución adoptada, lo que en definitiva le lleva a concluir que en materia fiscal la Constitución no ha consagrado un sistema de reserva legal absoluta, sino relativa, que ha sido reconocido por el Tribunal Constitucional en la Sentencia de 18 de mayo de 1983. g) La crítica que se efectúa a la norma cuya constitucionalidad se enjuicia, fundamentada en que el art. 142 de la Constitución no permite que las Corporaciones Locales se financien con recargos sobre los tributos estatales es inadecuada. Efectivamente, esta argumentación olvida que el precepto constitucional analizado al referirse a los medios de financiación de las Corporaciones Locales establece que estos medios lo son «fundamentalmente», lo que no excluye otros que podrían ser los recargos sobre los impuestos estatales. Además, técnicamente, estos recargos son asimilados a las participaciones en los impuestos estatales y de las Comunidades Autónomas, que sí vienen incluidos en el precepto del art. 142, conclusión que viene avalada por lo establecido en el Real Decreto 3250, de 30 de diciembre de 1976, y el art. 157.1 a) de la C.E. Termina suplicando que se declare la constitucionalidad de los arts. 8 a 12 de la Ley 24, de 21 de diciembre de 1983.

7. Por providencia de 6 de febrero de 1985, se acordó, entre otros extremos, oír al Abogado del Estado para que en el plazo de diez días hiciera las alegaciones que estimase oportunas sobre la acumulación solicitada por el Fiscal General. Por escrito de 21 de febrero de 1985, manifestó su conformidad con la acumulación interesada, recayendo resolución del Pleno de este Tribunal de 28 de febrero de 1985, por la que se decidía la acumulación de las cuestiones de inconstitucionalidad 909/84 propuesta por la Audiencia Territorial de Valencia y la 665/84 propuesta por la Audiencia Territorial de Sevilla.

8. Por Auto del Pleno de 6 de noviembre de 1986, se decidió dejar sin efecto la acumulación previamente acordada, por entender que las normas cuestionadas en cada proceso eran en parte iguales y en parte diferentes, lo que justificaba su tratamiento separado.

9. Por providencia de 27 de noviembre último se señaló para deliberación y votación de la presente cuestión de inconstitucionalidad el próximo día 4 de diciembre actual.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. Como este Tribunal viene declarando, de modo reiterado, los presupuestos procesales de las cuestiones de inconstitucionalidad son susceptibles de examen en el trámite de admisión y en Sentencia. Si no concurriese alguno de los presupuestos procesales y la ausencia se apreciase en Sentencia, el pronunciamiento procedente sería el de desestimación de la cuestión planteada. A estos efectos, en el fundamento jurídico 2.° de la STC 21/1985, de 15 de febrero, se afirmaba la necesidad de «... la identificación de la norma cuestionable y el posterior respeto por parte del Juez de ese límite objetivo en su eventual Auto de planteamiento, que, en cuanto exceda del objetivo normativo fijado en el trámite abierto a las partes, incurre en transgresión del artículo 35.2 de la LOTC ...». De ello se infiere que como la Audiencia Territorial de Valencia Sala de lo Contencioso en la providencia de 7 de noviembre de 1984 sólo propuso la inconstitucionalidad del art. 8 de la Ley 24, de 21 de diciembre de 1983, la ulterior extensión, en el Auto de 29 de noviembre de 1984, a los preceptos contenidos en los arts. 9, 10, 11 y 12 de la Ley tenga que ser considerada improcedente. Queda, de este modo, reducida la temática de la cuestión de inconstitucionalidad al art. 8 de la Ley citada.

2. Sobre el precepto cuestionado ya se pronunció este Tribunal en la Sentencia de 19 de diciembre de 1985 declarando su inconstitucionalidad, lo que comporta la radical y absoluta imposibilidad de aplicación, en ningún caso, de la norma ya declarada inconstitucional. En el plano procesal, este Tribunal no puede pronunciarse sobre la cuestión promovida, al no ser posible reiterar la declaración de inconstitucionalidad ya formulada.

La inconstitucionalidad declarada ha expulsado a la norma cuestionada del ordenamiento jurídico, y, por ello, el proceso que ahora resolvemos ha perdido su objeto.

3. Las conclusiones y razonamientos anteriores impiden el examen de aspectos procesales relevantes, como son los atinentes a si es procedente o improcedente plantear en el procedimiento de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de la Persona cuestiones de constitucionalidad no fundamentadas en normas comprendidas en los arts. 14 al 29 de la Constitución Española y la objeción de conciencia.

### F A L L O

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCION DE LA NACION ESPAÑOLA,

Ha decidido

1º. Desestimar la cuestión de inconstitucionalidad sobre los arts. 9, 10, 11 y 12 de la Ley 24, de 21 de diciembre de 1983, de Medidas Urgentes de Saneamiento y Regulación de las Haciendas Locales.

2º. Declarar no haber lugar a pronunciarse sobre la cuestión de inconstitucionalidad planteada respecto del art. 8 de la Ley 24, de 21 de diciembre de 1983, por haber desaparecido el objeto de la misma.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a cuatro de diciembre de mil novecientos ochenta y seis.