|  |  |
| --- | --- |
| Auto | 128/1993 |
| Fecha | de 20 de abril de 1993 |
| 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 Álvaro Rodríguez Bereijo, 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 | 2199-1992 |
| Asunto | Recurso de inconstitucionalidad 2.199/1992 |
| Fallo | Por lo expuesto, el Pleno del Tribunal Constitucional acuerda el mantenimiento de la suspensión de la vigencia de los preceptos impugnados (art. 103.1 y Disposiciones adicional decimotercera y transitoria primera) de la Ley Foral 6/1992, de 14 de mayo,  del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. |

**AUTO**

**I. Antecedentes**

1. Por escrito presentado en este Tribunal el 21 de agosto de 1992, el Abogado del Estado, en representación del Presidente del Gobierno de la Nación, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra el art. 103.1; la Disposición adicional decimotercera y la Disposición transitoria primera de la Ley Foral del Parlamento de Navarra 6/1992, de 14 de mayo, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, con invocación expresa del art. 161.2 de la Constitución, al objeto de que fuese ordenada la suspensión de la citada Ley.

2. Por providencia de la Sección de Vacaciones de este Tribunal, de 26 de agosto de 1992, se admitió el recurso de inconstitucionalidad y se dio traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 de la LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Parlamento y al Gobierno de Navarra, por conducto de sus respectivos Presidentes, al objeto de que pudieran personarse y formular las alegaciones que estimaren convenientes, teniéndose por invocado el art. 161.2 de la Constitución y por producida la suspensión de la vigencia y aplicación de los mencionados artículos de la Ley impugnada desde la fecha de interposición del recurso, y se ordenó, asimismo, publicar la incoación del recurso y la suspensión acordada en los «Boletines Oficiales» del Estado y de Navarra para general conocimiento.

3. El Gobierno de la Comunidad Foral de Navarra, en escrito registrado en este Tribunal el día 17 de septiembre de 1992, se personó y formuló alegaciones en solicitud de que en su día se dicte Sentencia por la que, con desestimación del recurso, declare la constitucionalidad de los preceptos impugnados.

En otrosí al citado escrito de alegaciones solicitó que se acuerde el levantamiento de la suspensión de la vigencia de los preceptos objeto de impugnación.

4. El Parlamento de Navarra, mediante escrito presentado en este Tribunal el 21 de septiembre de 1992, se personó y formuló alegaciones en solicitud de que, en su día, se dicte Sentencia por la que, desestimando el recurso, se declare la plena conformidad con la Constitución de los preceptos de la Ley foral impugnados.

Mediante otrosí, solicitó el levantamiento de la suspensión dados los perjuicios que de ello se derivan.

5. La Sección Primera de este Tribunal, por providencia de 23 de septiembre de 1992, acordó oír al Abogado del Estado para que, en el plazo de cinco días, alegase lo que estimase procedente acerca de la solicitud de levantamiento de la suspensión de los preceptos impugnados en este recurso.

6. El Abogado del Estado, en escrito registrado el 30 de septiembre de 1992, solicitó de este Tribunal se acordase no haber lugar a pronunciarse en aquel momento sobre el levantamiento o mantenimiento de la suspensión de los preceptos impugnados de la Ley Foral 6/1992; o, subsidiariamente, que se acordase el mantenimiento de la suspensión de la vigencia y aplicación de dichos preceptos.

7. Por Auto de 27 de octubre de 1992 el Pleno acordó el mantenimiento de la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados.

8. El Letrado del Parlamento de Navarra, en escrito recibido el 17 de marzo de 1993 dice que el ATC 329/1992 se pronunció sobre la ratificación de la suspensión de la Ley impugnada antes del plazo de los cinco meses en línea con lo señalado en el ATC 355/1989 y en atención a las circunstancias concretas que concurrían en el supuesto enjuiciado que el Tribunal concretó en la necesidad de pronunciarse antes de que concluyese el período impositivo correspondiente al ejercicio de 1992, pero que no obstante, siguiendo instrucciones de su mandante, considera necesario plantear nuevamente al Tribunal el alzamiento de la suspensión.

Con relación al art. 103.1, en cuanto a los recargos y sanciones, señala que la solución que da el Tribunal en el ATC 329/1992 no es satisfactoria, pues si bien es cierto que la propensión al horror vacui que ocasiona la suspensión puede ser paliada, prima facie, por el recurso a la cláusula de suplencia contenida en el art. 149.3 de la Constitución, ni ella es la única solución, dado que la suspensión de una norma plantea el viejo problema de la reviviscencia de la anterior, máxime en un ordenamiento tributario como el navarro que sin perjuicio de reconocer que se coordina con un ordenamiento superior (el del Estado) tiene mecanismos de integración propios, ni la apelación a la cláusula de suplencia pueda ser satisfactoria cuando de su ejercicio quepa derivarse su configuración como cláusula de competencia. Es cierto que el Tribunal parece utilizar la supletoriedad del Derecho estatal en el sentido expresado en la STC 147/1991, esto es, «como cláusula de cierre que tiene por objeto realizar el principio de plenitud del ordenamiento jurídico» suministrando en este caso al aplicador jurídico (empezando por la propia Administración Foral) una regla de certeza que superaría el horror vacui al que hizo referencia en el anterior escrito de solicitud de levantamiento de la suspensión. Pero la utilización, en este caso concreto, de la cláusula de supletoriedad con una vigencia indefinida -dado que previsiblemente el Tribunal no resolverá este recurso antes de cinco años- convierte de facto la cláusula suplencia en una cláusula de competencia y constituye por razones de carácter organizativo un bloqueo de las competencias exclusivas forales en materia tributaria que constituyen una de las señas de identidad del régimen foral navarro constitucionalmente garantizadas. Además, el no levantamiento de la suspensión en el caso de la Disposición transitoria primera, que hace referencia a las infracciones y sanciones, supone primar la pasividad procesal de la parte accionante que durante seis años se aquietó al régimen sancionador establecido en el Decreto Foral Legislativo 212/1986, de 3 de octubre, que ahora impugna. No se trata, por tanto, como señala el ATC 329/1992, de que «tratándose de una materia genéricamente sancionadora la incidencia que, en su caso pudiera tener la declaración de inconstitucionalidad de las normas forales con las cuales se hubiesen impuesto las sanciones o recargos conlleva incuestionablemente riesgos para la efectiva garantía de los intereses generales», pues si así fuese tendría -extremando el argumento- que extender su suspensión a todos los actos dictados (que no fuesen incontestablemente firmes) con la cobertura de la normativa impugnada o, en su día, dictar una Sentencia con efectos ex tunc o pro pretérito difícilmente cohonestable con los efectos preceptivos de los fallos del Tribunal en materia de declaración de inconstitucionalidad. Tratándose la suspensión de una medida cautelar, dice el Letrado que parece apropiado traer aquí la doctrina dictada por el Tribunal -en sede de recurso de amparo- en el ATC 77/1981, consistente en señalar que «en la decisión sobre la suspensión ha de tenerse en cuenta además de las razones ex art. 56 de la LOTC, la fundamentación aparente del recurso. En el caso presente un examen, prima facie, de la demanda en este punto pone de manifiesto la existencia de una impugnación per relationem que trata.de reabrir plazos fenecidos en el cómodo expediente de impugnar leyes o normas con rango de ley consentidas. Razón que justifica el levantamiento de la suspensión.

Se refiere seguidamente el escrito del Parlamento de Navarra a la Disposición adicional decimotercera, que modifica el art. 22 de la Norma sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, estableciendo para primeras escrituras y actas notariales un tipo de gravamen del 0,10 por 100. Ante el hecho cierto de que los territorios históricos integrados en la Comunidad Autónoma del País Vasco de Alava, Vizcaya y Guipúzcoa han adoptado medidas análogas que motivaron al legislador foral a tomar medidas ahora impugnadas, se plantea la cuestión de si la decisión del Tribunal de ratificar la suspensión de ese punto y de considerar aplicable el derecho estatal no causa perjuicios de difícil reparación. En el supuesto ahora discutido es lo cierto que la suspensión determina tanto para los intereses públicos (representados por la Comunidad Foral) como para la ciudadanía en general y para determinados profesionales, en particular los Notarios radicados en Navarra, una merma recaudatoria y, lo que es más importante, unos perjuicios económicos para los particulares de imposible reparación. En efecto la llamada doctrinalmente «des localización» de operaciones sometidas al impuesto de T.P.A.J.D. junto con el principio de libre elección de Notariado ocasiona para el círculo de interesados en las mismas (públicos y privados) unos perjuicios económicos irreparables. Es cierto que los efectos aquí denunciados pueden producirse no sólo desde un punto de vista horizontal (Comunidad Foral-Territorios Históricos Vascos), sino también desde un punto de vista vertical (Estado-Comunidad Foral). Ahora bien, lo que en este trámite se dilucida es que los efectos económicos que tienen importancia para una Comunidad pequeña como es Navarra (500.000 habitantes) y para los afectados son, seguramente, irrelevantes para el Estado desde un punto de vista macroeconómico y de menor alcance para un conjunto de territorios históricos de mayor población y potencialidad económica. Por todo ello puede concluirse que el criterio de la irreparabilidad hace inclinar la balanza en favor de la Comunidad Foral, ya que en el caso de los territorios históricos sus normas no están impugnadas y en el hipotético supuesto de «deslocalización» positiva de operaciones de régimen común a régimen foral no produciría ningún efecto irreparable, dado que las operaciones sujetas deberían liquidarse al tipo que se fije en la Sentencia que ponga fin al recurso.

9. El Gobierno de Navarra, en escrito que se recibe el 20 de marzo, manifiesta que, aunque el ATC 329/1992 ratificó la suspensión de la Ley impugnada antes del plazo de los cinco meses, estima obligado plantear nuevamente ante el Tribunal el alzamiento de la suspensión, por entender que existen fundados argumentos que los justifican.

Dice el Letrado de la Comunidad Foral que la suspensión sólo debe adoptarse si se aprecia que pueden derivarse perjuicios graves, o de imposible o difícil reparación, para los intereses públicos y, en su caso, para los particulares afectados por esa aplicación, debiendo prevalecer en otro caso la presunción de constitucionalidad de la Ley. La suspensión es, en fin, una medida cautelar excepcional, que requiere la debida justificación aportada por el Estado, sin que en este trámite pueda prejuzgarse la cuestión de fondo planteada. Con arreglo a esos criterios, en el presente caso el levantamiento de la suspensión resulta de una clara inanidad para los intereses públicos generales y en nada condiciona o limita la plenitud de los efectos de la Sentencia que en su momento dicte el Tribunal.

En efecto, añade, se trata de tres preceptos puntuales dentro del sistema tributario foral, y más aún, en el contexto general, por lo que no es aceptable, por exagerada, la afirmación de que el levantamiento de la suspensión generaría graves disfunciones en la aplicación del sistema tributario. Por el contrario, desde esta perspectiva general, el alzamiento de la suspensión, amén de ajustarse al principio de conservación de la norma, levantaría la grave alarma social y jurídica que la suspensión ha acarreado en Navarra, restaurándose la seguridad jurídica y evitándose los prejuicios para los particulares afectados y para la Comunidad Foral causados por la suspensión. Habida cuenta del largo lapso de tiempo que falta hasta que se dicte Sentencia en este proceso, la suspensión acarrea un bloqueo de las competencias exclusivas de la Comunidad Foral en materia tributaria, que precisamente constituyen un derecho histórico identificativo de su foralidad. Además, el mantenimiento de la suspensión genera la transformación de la cláusula de suplencia (argumento central del ATC 329/1992) en una cláusula atributiva de competencia.

En cuanto al art. 103.1, señala el Letrado que no existe en la práctica la divergencia apuntada por el Estado respecto del régimen general y, por ello, no se quiebra la coherencia global del sistema y sí, en cambio, la integridad del régimen tributario foral, del que se desgaja una norma. El levantamiento de la suspensión no acarrea consecuencia negativa para los intereses públicos, sino que, por el contrario, facilita la eficacia administrativa al favorecer el adecuado cumplimiento de sus obligaciones tributarias por los contribuyentes, más aún en razón de la proporcionalidad que guarda el sistema foral para la adecuada satisfacción de la finalidad pretendida.

Respecto de la Disposición adicional decimotercera, se dice que tampoco se aprecia que el alzamiento de la suspensión irrogue perjuicio de imposible o difícil reparación a los intereses generales y, por otra parte, resulta plenamente congruente tanto con la seguridad jurídica como con los intereses de los particulares afectados y de la propia Comunidad Foral. La suspensión no resuelve la divergencia existente, por cuanto que en la vecina Comunidad Autónoma Vasca está vigente y se aplica un tipo impositivo igual al establecido por la norma objeto de suspensión. Además, el Estado puede adoptar otras medidas, más razonables y proporcionadas, por su menor onerosidad para el sistema autonómico, que impidan, en su caso, la movilidad de los contribuyentes a los efectos de la exacción del tributo considerado. Por otra parte, añade, la suspensión acarrea notables perjuicios de difícil o imposible reparación a los particulares; para los que, además, no tiene sentido que se les exija una contribución porcentual o cuantitativa superior a la que resultaría de declararse la constitucionalidad de la disposición citada. Grave inseguridad jurídica y notable perjuicio económico, que se agrava en el caso de los Notarios radicados en Navarra, de mantenerse la suspensión. Y desde el punto de vista de la Comunidad Foral, la suspensión provoca una grave inseguridad jurídica y un perjuicio económico, pues comporta un detrimiento de un sistema fiscal y especialmente de su efectividad, con la consiguiente merma recaudatoria.

Afirma el Letrado, en relación con la Disposición transitoria primera, que el levantamiento de la suspensión viene impuesto, tanto por razones formales, como sustantivas. Desde la óptica formal, debe considerarse que tal norma se limita a reenviar a una disposición anterior, no impugnada en su día, sin introducir divergencia alguna; por lo que el recurso decae por cuanto que, mediante una impugnación per relationem, se pretenden reabrir plazos ya precluidos de recurso. Además, la suspensión produce la paradoja de que la normativa precedente sigue todavía formalmente vigente, por cuanto que tal extremo ha sido excluido de la derogación por la propia Ley impugnada. Desde la perspectiva sustantiva, no cabe ratificar la suspensión cuando la impugnación estatal reconoce la competencia de la Comunidad Foral para adoptar las normas administrativas sancionadoras en materia tributaria, ya que ello frustra o debilita la eficacia de la organización administrativa competente para aplicarlas, creando una inseguridad jurídica, pues se provoca la apariencia de que la Administración Foral ha quedado desposeída de instrumentos para reprimir el incumplimiento de las obligaciones tributarias.

Se sostiene, finalmente, que habida cuenta del efecto prospectivo de las Sentencias del Tribunal Constitucional que declaren la inconstitucionalidad de una Ley, la ratificación de la suspensión seguida de la desestimación del recurso generaría perjuicios de imposible reparación, mientras que el alzamiento de la suspensión, para el caso de estimación del recurso, no generaría ningún perjuicio irreparable.

10. El Abogado del Estado en su escrito del 25 de marzo, dentro del plazo que le ha sido conferido, por providencia de 23 de marzo, formula las siguientes alegaciones:

La existencia de una previa resolución, acordando el mantenimiento de la suspensión de los preceptos impugnados en un proceso constitucional no impide que si se produce algún cambio de circunstancia relevante para modificar lo acordado sobre la suspensión, el Tribunal pueda considerar la pertinencia de sus alegaciones, en virtud precisamente de las amplias facultades de ordenación procesal que ostenta (ATC 934/1987, fundamento jurídico 2.°). Pero para que pueda instarse la revisión del pronunciamiento previo es preciso que la parte promotora alegue algún hecho que pueda modificar la relación de ventajas e inconvenientes entre el mantenimiento de la suspensión y su levantamiento. Este inexcusable requisito para que el Tribunal considere la posible revisión del pronunciamiento definitivo y firme recaído en esta pieza de suspensión no concurre, sin embargo, en este caso.

El Gobierno y el Parlamento de Navarra fundamentan su petición contestando a las razones en su día invocadas por el Gobierno para postular el mantenimiento de la suspensión de los preceptos impugnados, que ya fueron consideradas por el Tribunal en el Auto antes citado. Las nuevas razones que se aducen afectan a la cuestión de fondo sobre la titularidad de la competencia, no al tema de la suspensión, y no desvirtúan en ningún sentido los argumentos empleados por el Tribunal para resolver el mantenimiento de la suspensión. Por todo ello, solicita se desestime la petición de levantamiento de la suspensión de los preceptos impugnados.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. El Gobierno y el Parlamento de Navarra solicitan nuevamente el alzamiento de la suspensión del art. 103.1 y de las Disposiciones adicionales decimotercera y transitoria primera de la Ley Foral 6/1992, de 14 de mayo, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, acordada inicialmente por providencia de 26 de agosto de 1992 -en aplicación de lo dispuesto en los arts. 161.2 de la C.E. y 30 de la LOTC- y ratificada con posterioridad por 329/1992.

En dicho Auto, dictado a instancia del Gobierno y del Parlamento de Navarra antes del transcurso de los cinco meses a que se refiere el art. 161.2 de la C.E., ya se procedió a ponderar los perjuicios o repercusiones negativos que sobre los intereses generales y, en su caso, particulares podría ocasionar la prórroga o la cesación de la suspensión decretada, así como la dificultad o imposibilidad de reparar las consecuencias derivadas de una u otra decisión, todo ello a la luz de la naturaleza cautelar de la medida y sin prejuzgar el sentido del fallo que cuando proceda deba adoptarse sobre el fondo de la impugnación planteada.

Así las cosas, es cierto -como el propio Abogado del Estado reconoce- que la existencia del referido Auto por el que, denegando la pretensión planteada se ratificó el mantenimiento de la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados, no impide que, en cualquier momento, este Tribunal pueda reconsiderar la decisión adoptada, justamente en uso y aplicación de las amplias facultades de ordenación procesal que ostenta. De manera que, como ya hemos mantenido en ocasiones anteriores (por todos, ATC 934/1987), cuando una de las partes alega que se ha producido algún cambio de circunstancias relevantes para modificar lo acordado sobre la suspensión, el Tribunal puede considerar la pertinencia de esas alegaciones.

En consecuencia, de lo que se trata en el presente caso es de examinar, con carácter previo, si han sobrevenido circunstancias o hechos nuevos que, no habiendo podido ser tenidos en cuenta en momentos anteriores, pueden determinar una modificación de la ponderación de los intereses en presencia, de un lado, y de los perjuicios de imposible o difícil reparación que se sigan del mantenimiento de la suspensión, del otro. Son, por tanto, las situaciones de hecho creadas por las normas discutidas las que deben fijar nuestra atención, de acuerdo con las alegaciones al respecto vertidas por las partes.

2. El Parlamento de Navarra, en relación al art. 103.1 de la Ley Foral 6/1992, muestra su disconformidad con la respuesta que este Tribunal adoptó en su anterior Auto a propósito del alegado vacío que la suspensión provocaría, pues -según afirma- la utilización de la cláusula de supletoriedad del Derecho estatal con una vigencia indefinida -dado el previsible retraso del Tribunal en resolver el recurso- convierte de facto a dicha cláusula en cláusula de competencia y bloquea las competencias exclusivas forales en materia tributaria.

Sin embargo, esta consideración -que también incorpora a sus alegaciones la representación del Gobierno de Navarra- en forma alguna posibilita que debamos reconsiderar nuestra anterior decisión, una vez que, con independencia de la inexactitud de la conclusión a la que se llega, los efectos o consecuencias que se denuncian ya fueron tenidos en cuenta en su momento, por lo que no estamos en presencia de hechos nuevos que, como bien apunta el Abogado del Estado, puedan alterar la relación de ventajas e inconvenientes entre el mantenimiento de la suspensión y su levantamiento.

De otra parte, los alegatos relativos a la Disposición transitoria primera de la misma Ley Foral se incardinan en la misma línea, pues -cual si de un recurso contra nuestra anterior resolución se tratase- se vienen a discutir algunas de las razones jurídicas que nos llevaron a estimar que la aplicación de las sanciones y recargos previstos por la Ley cuestionada conllevaría riesgos evidentes para la efectiva garantía de los intereses generales, lo que, evidentemente, de acuerdo con lo señalado más arriba, no es motivo que permita reconsiderar la decisión adoptada.

Finalmente, en cuanto a la Disposición adicional decimotercera, una vez más se insiste en similares consideraciones y argumentos a los ya expuestos cuando el Gobierno y el Parlamento de Navarra interesaron de este Tribunal un pronunciamiento anticipado sobre el levantamiento de la suspensión; consideraciones y argumentos acerca de la irreparabilidad de los perjuicios que para la Comunidad Foral y para determinados profesionales -en particular, los Notarios radicados en Navarra- se producirían en caso de no accederse a ese alzamiento y en la irrelevancia que para los intereses públicos generales tendría, por el contrario, el levantamiento, que, sin embargo, no fundándose en hechos sobrevenidos que puedan alterar las específicas circunstancias ya existentes cuando decidimos el mantenimiento de la suspensión, no posibilitan acceder a la solicitud formulada.

ACUERDA

Por lo expuesto, el Pleno del Tribunal Constitucional acuerda el mantenimiento de la suspensión de la vigencia de los preceptos impugnados (art. 103.1 y Disposiciones adicional decimotercera y transitoria primera) de la Ley Foral 6/1992, de 14 de mayo,

del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

Madrid, a veinte de abril de mil novecientos noventa y tres.