

la norma 9.ª de la Circular de 7 de septiembre de 1984 en que halla cobertura; pero tales cuestiones ya han sido resueltas, en sentido positivo y favorable a la legalidad de esas resoluciones, por parte de la Audiencia Territorial, y, al no resultar en modo alguno decisivas para resolver sobre el fondo del asunto que se nos plantea, no procede que nos pronunciemos sobre ellas. Nuestro pronunciamiento ha de versar, por tanto, exclusivamente, sobre si el nombramiento de un Jefe de Operaciones de la Caja Postal de Ahorros, Delegación de Cáceres, sin mediar anuncio o convocatoria pública para la provisión de tal puesto vulnera los derechos del recurrente que resultan de los arts. 14 y 23.2 de la C.E.

4. En el presente caso, la desigualdad de trato, causante de las citadas vulneraciones de lo previsto en los arts. 14 y 23.2 de la Constitución derivaría, según el recurrente, de que, para la designación del titular del puesto de Jefe de Operaciones no se ha seguido el procedimiento usual para la provisión de plazas a la Caja Postal (concurso público entre funcionarios de Correos y Telecomunicaciones) sino un procedimiento de designación directa; y, en consecuencia, el recurrente ha quedado en una posición desfavorable, ya que no ha podido hacer valer sus pretensiones, ni se ha podido tener en cuenta sus méritos y capacidades para la provisión en su favor del puesto en cuestión.

Como señala el recurrente, en la provisión de vacante de Jefe de Operaciones de que nos ocupamos no se siguió el procedimiento general, previsto en el art. 7.1 del Régimen de personal de la Caja (que establece la provisión de vacantes por concurso de méritos o pruebas selectivas) sino el reglado por la norma 9 de la Circular de 10 de septiembre de 1984. Esta norma, que rigió el procedimiento para la provisión de la plaza, dispone que, con carácter excepcional y transitorio, las unidades que integran el Organismo de la Caja Postal de Ahorros, que sustituye a la anterior estructura orgánica de la entidad, serán provistas por el Presidente del Consejo de Administración, por libre designación, entre el personal que viene desarrollando funciones acordes en la actual organización, sin el requisito de previo anuncio de concurso.

5. Ahora bien, no resulta que la adopción de este procedimiento suponga una actuación arbitraria o discriminatoria, o una desviación sin justificación alguna del procedimiento general de provisión de plazas. Pues tanto en la misma norma citada, como en la contestación al recurso de reposición interpuesto en su día por el hoy demandante de amparo se hacen presentes diversas razones explicativas de la aplicación de un sistema de designación directa que excluyen su calificación como arbitrario o discriminatorio para con el hoy recurrente. Tales razones son, que se configura como una medida expresamente concebida como excepcional y transitoria; que esa excepcionalidad resulta de una modificación o alteración de la estructura orgánica anterior llevada a cabo por el Real Decreto 1287/1984, de 20 de junio; que esa modificación lleva a la necesidad de homologar el nombramiento del personal que ya prestaba sus servicios en la Caja Postal en funciones acordes con las que ya estaba desempeñando; y que la vía seguida se ve justificada, ya que pretende evitar que esa homologación —que no afecta a la normal y ulterior provisión de puestos de trabajo— paralice el normal funcionamiento de la Caja. Estas razones, expresamente ofrecidas por la Administración y no desvirtuadas por el recurrente, conducen a estimar, con el Ministerio Fiscal, que se trata aquí de una necesaria redefinición de puestos de trabajo entre el personal

que ya venía desarrollando funciones acordes, y entre el que no se encontraba el hoy recurrente.

6. En consecuencia de lo expuesto, no cabe apreciar que se hayan producido las vulneraciones denunciadas de derechos susceptibles de amparo. En primer lugar, y respecto al contenido en el art. 23.2 de la Constitución que garantiza el acceso en condiciones de igualdad a cargos y funciones públicas con los requisitos señalados por las Leyes, el recurrente no se encontraba incluido en el ámbito de los que, en virtud de la normativa aplicable, podrían acceder al puesto de que se trataba, al no reunir las condiciones exigidas para ello, es decir, pertenecer al personal que ya prestase sus servicios en la Caja Postal, en funciones acordes con las de la plaza a proveer; y, como ha señalado repetidamente este Tribunal, no lesiona el mencionado derecho a la exigencia de distintos requisitos o condiciones que los ciudadanos deban reunir para aspirar a los distintos cargos o funciones, ya que lo que el art. 23.2 de la C.E. viene a prohibir es que las reglas de procedimiento para el acceso a los cargos y funciones públicas se establezcan, no mediante términos generales y abstractos, sino mediante referencias individuales y concretas, lo que no se ha aducido en ningún momento en el presente caso. No cumplía, pues, el recurrente las condiciones exigidas por la normativa aplicable; y, por otra parte, y como se señaló, tampoco cabe apreciar que esa normativa vulnerase el principio de igualdad, principio que, tal como este Tribunal ha indicado repetidamente, prescribe que no se produzcan desigualdades de tratamiento (en las normas o en la aplicación de las mismas) que resulten injustificadas por no estar fundadas ni ser razonables, de acuerdo con criterios o juicios de valor generalmente aceptados. La presencia de una justificación fundada y razonable —como se ha dado en este caso, tanto en la misma norma aplicada como en la respuesta administrativa a la reclamación del hoy recurrente— excluye estimar que en este caso se haya producido la vulneración aducida del principio de igualdad. Resulta así que el recurrente no reunía los requisitos para la provisión de la plaza exigida por una normativa juzgada acorde con la legalidad por los Tribunales, y que no ofrece indicios de vulneración del principio de igualdad; por lo que no puede estimarse que se hayan vulnerado los derechos fundamentales que se aducen a acceder en condiciones de igualdad a un cargo o función pública, con los requisitos señalados por las Leyes.

#### FALLO

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

Ha decidido:

Denegar el amparo solicitado por don Aquilino de Felipe Sánchez.

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

Dada en Madrid a 16 de febrero de 1987.—Gloria Begué Cantón.—Ángel Latorre Segura.—Fernando García-Mon y González-Regueral.—Carlos de la Vega Benayas.—Jesús Leguina Villa.—Luis López Guerra.—Firmados y rubricados.

#### 5782 Pleno. Cuestión de inconstitucionalidad número 665/1984. Sentencia número 19/1987, de 17 de febrero.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente; doña Gloria Begué Cantón, don Ángel 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

#### SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 665/1984, planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Sevilla, en autos de recurso contencioso-administrativo núm. 841/1984, interpuesto por don Aurelio Romero Girón y otros contra Acuerdo del Ayuntamiento de Jerez de la Frontera sobre imposición del tipo de gravamen del 5 por 100 sobre la cuota

líquida del Impuesto de la Renta de las Personas Físicas y tipo de gravamen sobre la Contribución Territorial Urbana, Rústica y Pecuaria. Han sido partes el Fiscal General del Estado y el Letrado del Estado y ponente el Magistrado don Luis Díez-Picazo y Ponce de León, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### I. ANTECEDENTES

1. Con fecha 19 de mayo de 1984, don Aurelio Romero Girón y otras personas interpusieron recurso contencioso-administrativo ante la Sala correspondiente de la Audiencia Territorial de Sevilla contra el Acuerdo del Ayuntamiento Pleno de Jerez de la Frontera, de 29 de febrero del mismo año, por el que se imponía un recargo del 5 por 100 sobre la Renta de las Personas Físicas y se fijaba el tipo de gravamen de la Contribución Territorial Urbana en el 40 por 100 y el de la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria en el 20 por 100. Se admitió a trámite el recurso por la vía establecida en la Ley de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales, de 26 de diciembre de 1978, al entender las partes que resultó infringido el principio de igualdad consagrado en el artículo 14 de la Constitución.

2. Cumplidos los trámites de formulación de la demanda y de las alegaciones, la Sala, por providencia del día 4 de junio de 1984, acordó oír a las partes por plazo común e improrrogable de diez días acerca de la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucio-

alidad ante el Tribunal Constitucional sobre los arts. 8, 9 y 13, y disposición transitoria primera, de la Ley 24/1983, de 21 de diciembre, en relación con los arts. 1, 9, 14, 31, 53.1, 133.1 y 2, 139, 149.1.º y 157.2 de la Constitución. Se mostraron conformes con el planteamiento de la cuestión los recurrentes y el Ministerio Fiscal, manifestando su oposición el Ayuntamiento demandado y el Letrado del Estado.

3. Mediante Auto de 20 de junio de 1984, suscitó ante este Tribunal cuestión de inconstitucionalidad la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Sevilla. En esta resolución, tras recordar la doctrina constitucional sobre los requisitos y presupuestos para el planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad, comenzó la Sala por resolver los problemas procesales de carácter previo suscitados en el procedimiento referidos a la legitimación de los actores, a la interposición en tiempo del recurso mismo y a la adecuación o no del procedimiento instado.

Fueron todas estas cuestiones despejadas por la Sala en términos favorables a la viabilidad del recurso, indicándose específicamente sobre la última de ellas la procedencia de tramitar el recurso por el cauce regulado en la Ley 62/1978, por entender afectado, en el caso, el derecho fundamental reconocido en el art. 14 de la Constitución y sin que, de otra parte, resultara atendible la objeción de que dicha vía sería impracticable por emplearse para combatir una disposición general, alegada inacogible no sólo porque el Acuerdo impugnado sería un acto administrativo referido a una pluralidad indeterminada de sujetos, sino porque, aun si hubiera tenido naturaleza reglamentaria, ello no habría impedido su revisión en este cauce. En cuanto al objeto mismo de la cuestión de inconstitucionalidad, se expuso por la Sala lo siguiente:

a) Que los arts. 8 y 9 de la Ley 24/1983, de 21 de diciembre pudieran ser contrarios a la Constitución por contradecir el valor superior del ordenamiento que es la igualdad (establecido en su art. 1), así como lo prevenido en el art. 14, en cuanto el mismo se relaciona con el 31 de la misma Norma fundamental, de tal modo que queda prohibida la desigualdad entre los ciudadanos por cualquier condición o circunstancia personal o social, debiendo todos contribuir al sostenimiento de las cargas públicas mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad. También habrían sido conculcadas las normas contenidas en los núms. 1 y 2 del art. 133 de la Constitución, en cuanto a la exclusiva competencia estatal para, mediante Ley, establecer los tributos. De la aplicación de la Ley 24/1983, en cuanto concede a los Ayuntamientos la posibilidad de que establezcan el tipo impositivo que deseen en el recargo sobre la cuota líquida del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, depende la decisión del proceso y por ello resultaría obligado plantear la referida cuestión de inconstitucionalidad. De una parte, los preceptos legislativos citados podrían atentar al principio de igualdad y producir diferencias de trato para los ciudadanos por razón del lugar de su residencia en un impuesto del Estado, personal y general, como es el de la renta. De otro lado, los mismos arts. 8 y 9 cuestionados podrían ser inconstitucionales por violar el principio de legalidad tributaria. Este principio, aunque atemperado en los términos de la Sentencia constitucional de 4 de febrero de 1983, no impide entender que la reserva de Ley ha de referirse a los criterios o principios con arreglo a los cuales se ha de regir la materia tributaria, de tal forma que podría haberse conculcado por las disposiciones cuestionadas el principio de legalidad enunciado en el art. 9.3 de la Constitución.

b) De todo lo anterior se seguiría una íntima conexión entre igualdad y legalidad, en cuanto que todos los ciudadanos tienen el mismo derecho a que se regulen sus obligaciones tributarias mediante Ley votada en Cortes, sin que sean admisibles delegaciones reglamentarias ilimitadas, lo que enlaza con la posible infracción del art. 53.1 de la Constitución, que establece la necesidad de que sólo por Ley, que en todo caso habrá de respetar su contenido esencial, podrá regularse el ejercicio de tales derechos y libertades, lo que aquí se habría infringido, al no fijarse por Ley el tipo impositivo. La misma vulneración sería de apreciar respecto de lo establecido en el art. 149.1.º, en el que se dispone que el Estado tiene competencia exclusiva sobre la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, principio de igualdad que quiebra de manera flagrante desde el momento en que el Estado declara o residencia en los Ayuntamientos la fijación de un elemento esencial del tributo, que, al poder variar de modo sustancial, introduce de modo inmediato un elemento o componente capaz de general desigualdad.

c) Otro tanto cabría decir respecto del mandato contenido en el art. 139.1 de la misma Constitución, según el cual todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado. Entendido este precepto de conformidad con la doctrina constitucional (Sentencia de 16 de noviem-

bre de 1981), el mismo podría haber sido conculcado por la Ley 24/1983 al dejar de establecer por sí el elemento esencial del tributo que es el tipo o al no limitar su fijación dentro de unos márgenes concretos.

d) Por último, apuntó la Sala la posible violación del art. 157.2 de la Constitución, de acuerdo con el cual las Comunidades Autónomas no podrán, en ningún caso, adoptar medidas tributarias sobre bienes situados fuera de su territorio, prohibición que, con mayor razón, habría de predicarse de los municipios, ya que no puede olvidarse que el recargo va a incidir sobre la cuota líquida del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y los rendimientos que componen aquélla pueden provenir de bienes que el contribuyente posea fuera del término municipal de su residencia.

e) Cuanto queda dicho sería igualmente de aplicación, a juicio de la Sala, al art. 13 de la Ley 24/1983, de 21 de diciembre, ratificándose así la fundamentación que precede respecto de esta disposición de Ley. Por todo ello, en consecuencia, se suscitó la presente cuestión de inconstitucionalidad sobre los arts. 8, 9 y 13 de la Ley 24/1983, de 21 de diciembre y por referencia a lo dispuesto en los arts. 1, 14, 31.1 y 3, 53.1, 133.1 y 2, 139.1, 149.1.º y 157.2 de la Constitución, remitiéndose por la Sala testimonio literal de las actuaciones.

4. Por providencia del día 19 de septiembre de 1984, la Sección Segunda del Pleno dispuso la admisión a trámite de la cuestión planteada y, de conformidad con lo prevenido en el art. 37.2 de la LOTC, que se diera traslado de la misma al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Gobierno y al Fiscal General del Estado, al objeto de que, en el plazo común e improrrogable de quince días, pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimaran procedentes. Se dispuso, asimismo, la publicación de la incoación de la cuestión en el «Boletín Oficial del Estado», para general conocimiento.

5. El Fiscal General del Estado se personó en el procedimiento y formuló las alegaciones que a continuación se resumen:

a) Tras exponer la similitud de la cuestión suscitada sobre los arts. 8 y 9 de la Ley 24/1983 con la que fuera objeto de otras cuestiones de inconstitucionalidad entonces pendientes y después de recordar, asimismo, el sentido y los antecedentes legislativos de las disposiciones de la referida Ley ahora cuestionada, observa el Ministerio Fiscal que, habiendo dispuesto el legislador la posibilidad del recargo y fijado sus condiciones, no todos los Ayuntamientos lo han introducido para el ejercicio fiscal de 1983, ni tampoco son iguales los tipos establecidos en aquellos casos en los que se ha hecho uso por los Ayuntamientos de la posibilidad establecida en la Ley. De aquí —según el Auto de planteamiento de la cuestión— nacería la discriminación denunciada.

b) Al respecto, es de recordar la doctrina constitucional sobre la sujeción del legislador al principio de igualdad, jurisprudencia de conformidad con la cual se ha de establecer en la Ley un trato igual para situaciones iguales, debiendo existir una justificación razonable para todo trato desigual y que, establecida la igualdad en la Ley, la misma no podría ser quebrada arbitrariamente por sus aplicadores ante casos sustancialmente iguales. A partir de estas premisas han de examinarse las disposiciones cuestionadas, advirtiendo, en primer lugar, que la Ley se refiere a todos los Ayuntamientos, por más que —de conformidad con el sentido mismo de la Ley— sólo hayan hecho uso del recargo aquellos cuyo déficit o previsión de nuevos servicios aconsejan utilizar esta nueva vía de ingresos. Por ello, no convence el argumento expuesto en el planteamiento de la cuestión en orden a la quiebra del principio de igualdad en razón de que el recargo no habría sido establecido por todos los Ayuntamientos. Más bien resultaría aceptable aquí lo contrario, esto es, que todos los Ayuntamientos, fuese cual fuese su situación económica, hubiesen introducido aquél. La exigencia de igualdad de participación en los gastos (art. 31 de la Constitución) está precisamente postulando un trato igual en relación con la necesidad pública, pero, al propio tiempo, ese «gasto público» condiciona la cuantía de la participación ciudadana en el mismo. Como muestra la diversa ordenación, según los Ayuntamientos, de otros impuestos, la participación ciudadana en el gasto municipal opera en relación o proporción a las necesidades concretas de cada municipio, siendo de recordar que si la autonomía municipal (art. 140 de la Constitución) se hace viable por la posibilidad de disponer de «medios suficientes» (art. 142), tales medios han de fijarse caso por caso, siempre, claro es, dentro de las precisiones del legislador (art. 133, 1 y 2, de la Constitución), siendo inadmisibles las pretensiones de tratar de forma igual situaciones claramente desiguales.

Por ello, partiendo de la jurisprudencia constitucional, no se produce discriminación si el trato desigual tiene una justificación razonable, y el hecho de que determinados municipios hayan establecido el recargo no puede tener otra faceta de discusión que la de inexistencia de los condicionamientos a los que pretende atender el legislador: Déficit de la hacienda local; nuevo instrumento de «avance» en la actividad de la Corporación Local.

c) Establecido el recargo, se cumple con la precisión del legislador, quien, si bien dejó en libertad a cada Ayuntamiento para su introducción, impuso la necesidad de que consista en un «porcentaje único», porcentaje fijado por el Ayuntamiento de Jerez de la Frontera en el 5 por 100. Al respecto, es de recordar la jurisprudencia constitucional sobre los arts. 31.3 y 133 de la Constitución, de conformidad con la cual tales preceptos no determinan una legalidad tributaria de carácter absoluto. Si fue el legislador quien estableció el recargo, o la posibilidad de su imposición, y el mismo legislador configuró los elementos esenciales, es obvio que la decisión municipal, aun cuando no sea este tema que pueda examinarse en el plano de una cuestión de inconstitucionalidad, no quebrantó la igualdad intrínseca contenida en la norma emanada de las Cortes Generales, pero tampoco éstas, al promulgar la Ley 24/1983, infringieron el principio de igualdad ni la exigencia de legalidad tributaria en los términos en que ha sido interpretada y entendida por la jurisdicción constitucional. Todo lo dicho, por lo demás, sería aplicable al art. 13 de la Ley, también cuestionado. Sin embargo, respecto de esta disposición cabría hacer algunas puntualizaciones. En primer lugar que, si bien el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas es un gravamen de carácter nacional, y que los recargos impuestos, o dejados de imponer por vía municipal, llevan a un tratamiento, desde el plano económico, distinto para los habitantes de cada término municipal, la Contribución Territorial es un impuesto municipal, lo que de suyo hace que, recordando lo antes dicho, su tratamiento pueda ser diferente según lo acordado por las respectivas Corporaciones Locales. De otra parte, el precepto cuestionado (art. 13) contiene, en cada uno de sus párrafos, preceptos muy diversos, pese a que el Auto mediante el cual la cuestión se promueve, no haya reparado en ellos. La referencia *in toto* al art. 13 es, por ello, inadmisibles: El párrafo segundo se limita a fijar un tipo de gravamen ya existente con carácter general basado en disposiciones distintas, que la Ley se limita a recordar y el tercero señala el procedimiento a seguir para adoptar los acuerdos pertinentes. Parece que el Auto de remisión no ha advertido estos matices y que, en todo caso, la cuestión podría plantearse respecto del párrafo primero exclusivamente.

Así reducido el ámbito de la cuestión (párrafo primero del art. 13), hay que decir que no se crea ningún nuevo impuesto, regulándose sólo el *quantum* del tipo, que se deja a la libre determinación de cada municipio en cuanto «tributos locales propios» y que no se impone a los municipios la elevación del tributo, sino que incluso, en previsión de que no se proceda a ello, se mantienen los tipos existentes —básicos— que «son de aplicación general». Al respecto, cabe referirse a lo prevenido en el art. 133.2 de la Constitución: «Las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales podrán establecer y exigir tributos, de acuerdo con la Constitución y con las Leyes». En un sistema de diversas instancias territoriales, no puede pretenderse que se imponga un régimen tributario idéntico en todas ellas y en todos los casos. No es esto lo que quiere la Constitución, sino que prime la diversidad en base a la respectiva autonomía (arts. 137 y 140 de la Norma fundamental). El reconocimiento constitucional del principio y del derecho de igualdad no supone el tratamiento material idéntico, admitiéndose diferencias, siempre que tengan éstas un carácter razonable.

De otra parte, la correlación entre tipos y necesidades o atenciones a las que debe proveer el municipio, podrá ser tema a examinar en la vía contencioso-administrativa, pero nunca llevarse al plano de la inconstitucionalidad. Cabe observar, por último, que la Constitución no habla de que el sistema tributario, aparte de ser justo, haya de respetar o cumplir con el principio de igualdad, sino de «inspirarse» en el mismo, modulado automáticamente por el de progresividad. Llevar las cosas a otros extremos equivaldría a sostener que todos y cada uno de los españoles debemos tributar en idéntica cuantía, lo que resultaría aberrante, injusto y desigualitario.

No parece, pues, que se haya incurrido en inconstitucionalidad por lo prevenido en el art. 13 —apartado 1.º, en particular— de la Ley 24/1983. Por todo ello, se interesa se dicte Sentencia declarando la no inconstitucionalidad de los preceptos de la Ley 24/1983, de 21 de diciembre, que se debaten en la presente cuestión.

6. Personado el Letrado del Estado, expuso sus alegaciones en los términos que a continuación se resumen:

a) Como primera consideración, ha de señalarse que, teniendo en cuenta la doctrina constitucional (Sentencia 103/1983, de 22 de noviembre), es de reconocer en el presente caso una circunstancia que imposibilita la prosperabilidad de la cuestión, porque no es tanto la inconstitucionalidad de la norma, sino la del Acuerdo, lo que late en el fondo de este proceso, según, por lo demás, reconocieron los recurrentes en el presente proceso. En la demanda que abrió el proceso contencioso se dijo, en efecto, que lo alegado era una inconstitucionalidad autónoma del Acuerdo municipal de

imposición «que pudo no darse si la actitud del Ayuntamiento hubiera sido otra». Ello es así no sólo porque la Corporación podía, simplemente, no haber hecho uso de la facultad conferida para establecer el recargo, sino porque, aun en el supuesto de utilizarlo, el Ayuntamiento pudo justificar sería, adecuada y razonablemente la medida, razonando el trato distinto introducido.

Por ello, de lo que aquí se trata no es de discutir la constitucionalidad de la norma habilitante del acto recurrido, sino la de este último y, curiosamente, éste parece ser también el móvil de la decisión judicial al proponer la cuestión: Lo que el órgano judicial se plantea es la posibilidad de que, como consecuencia de la utilización por un Ayuntamiento de la facultad otorgada por la Ley, se atente contra el principio de igualdad de trato de los españoles. Es obvio que no es ésta la finalidad del proceso constitucional regulado en el art. 35 de la LOTC, siendo de citar la doctrina contenida en la Sentencia 58/1982, de 27 de julio, según la cual «la mera posibilidad de un uso torcicero de las normas no puede ser nunca en sí misma motivo bastante para declarar la inconstitucionalidad de éstas».

Se ha producido, en suma, una utilización inadecuada del proceso constitucional regulado en el art. 35 de la LOTC, pues lo procedente hubiera sido, en todo caso, el empleo en la vía de amparo, pues no otro era el sentido de la pretensión de los recurrentes. Sólo si los preceptos cuestionados no fueran susceptibles de interpretación conforme con la Constitución —lo que aquí, como veremos, no ocurre— procedería el planteamiento de esta cuestión.

b) Ya en cuanto al fondo, se alegan unas vulneraciones de la Constitución, afirmándose en el Auto, en síntesis, que las disposiciones cuestionadas, pudieran infringir los principios constitucionales de igualdad y legalidad, así como la interdicción de que las Comunidades Autónomas adopten medidas tributarias sobre bienes situados fuera de su territorio o que supongan obstáculo para la libre circulación de mercancías o servicios (art. 157.2 de la Constitución).

En cuanto a lo primero —supuesta quiebra del principio de igualdad— ha de señalarse que el alcance de este principio no puede llevarse tan lejos que lo haga incompatible con el de autonomía de los distintos entes que conforman España. Pero es que, además, tal igualdad no ha existido nunca. Las Corporaciones Locales, incluso antes de la Constitución, gozan de autonomía para la imposición de exacciones y para determinar la intensidad de la carga impuesta, siendo así que ciertos impuestos locales sólo son exigibles en determinados municipios, en razón a criterios de población. La igualdad proclamada en los preceptos constitucionales que se citan en el Auto de remisión, no puede, pues, ser entendida con un criterio riguroso, debiendo estar a lo que deriva ya de la doctrina constitucional en este orden (Sentencias 6/1984, de 24 de enero y 51/1984, de 25 de abril). En particular, ha de reconocerse que, en este caso, el interés constitucionalmente digno de protección y que puede justificar la diferencia es la autonomía de las Corporaciones Locales, en relación con su suficiencia económica (art. 137 de la Constitución). Por lo demás, como no todos los Ayuntamientos se hallan en igual situación económica, podrá en cada supuesto discutirse —y para ello queda abierta la vía contencioso-administrativa— si la imposición obedece a una causa que justifique la posible desigualdad. Pero lo que no cabe es predicar la vulneración de este precepto, en abstracto, por los artículos alegados, siendo de citar la doctrina establecida en la Sentencia 37/1982.

c) Se alega, en segundo lugar, la infracción del principio de legalidad por los arts. 8, 9 y 13 de la misma Ley y en relación con lo prevenido en los arts. 31.3 y 133.1 de la Constitución, preceptos que se ponen en conexión con los arts. 149.1.1.º y 53.1 de la misma Norma fundamental.

Ha de decirse, en primer lugar, que es precisamente por medio de una Ley ordinaria como se ha establecido este recargo sobre el Impuesto de la Renta de las Personas Físicas en favor de las Corporaciones Locales, Ley que define tanto la cuota sobre la que el recargo ha de aplicarse, como la incidencia del mismo sobre la recaudación por el Estado en virtud de este impuesto, así como los demás aspectos de su régimen jurídico (gestión, liquidación, inspección, recaudación y revisión, de una parte; sujeto pasivo, interdicción de exenciones, bonificaciones, reducciones o deducciones, de otra).

Es sólo la falta de establecimiento por la Ley 24/1983 de un tope máximo del tipo del gravamen lo que justifica su alegada inconstitucionalidad. Sin embargo, el propio art. 12 de la LOFCA deja también a las Comunidades Autónomas la facultad de fijar el tipo de recargo sin tope alguno y —aunque en aquel caso los entes afectados gozan de potestad legislativa— en el presente supuesto la dición de los preceptos constitucionales citados en el Auto de remisión no imposibilitan el que sean las propias Corporaciones Locales las que fijen dicho tipo. Por lo demás, es este criterio el que mejor compagina los principios de suficiencia, autonomía y solidaridad (arts. 2, 137, 138.1 y 142 de la Constitución).

La interpretación conjunta de los arts. 31.3 y 133.2 de la Constitución ha llevado a la doctrina a considerar que, en relación con las Corporaciones Locales, el art. 31.3 establece una reserva de Ley relativa, precisamente en virtud del principio de autonomía (art. 140 de la Constitución), siendo de destacar, al respecto, la doctrina constitucional que expresan las Sentencias 6 y 41, de 1983. En nuestro propio sistema tributario existen, de otro lado, ejemplos de la flexibilidad con que se aplica el principio de legalidad tributaria, siendo de reseñar lo dispuesto en el art. 10.1, por referencia al art. 58, de la Ley General Tributaria.

Si las Corporaciones Locales, en conclusión, gozan de autonomía presupuestaria y de gasto, es lógico que cuenten también con la de ingresos y que se les imponga la obligación de asumir la responsabilidad que se deriva de sus decisiones sobre el establecimiento del recargo que nos ocupa.

d) Afirma el órgano judicial que suscita la cuestión la existencia de una conexión, en este caso, entre los principios de legalidad y de igualdad, porque el principio de legalidad (arts. 31.3 y 133.1 y 3 de la Constitución) respondería a la necesidad de preservar la igualdad entre todos los españoles, para lo cual se reserva el Estado la facultad de establecer tributos por medio de la Ley. Se trata de un planteamiento carente de fundamento. Ante todo, porque es difícilmente compatible con la previsión constitucional en cuya virtud pueden las Corporaciones Locales establecer y exigir tributos de acuerdo con la constitución y las Leyes, precisamente para conseguir su suficiencia económica (arts. 133.2 y 142 de la Norma fundamental). No puede citarse lo dispuesto en el art. 149.1.1.º para sostener la exclusiva competencia estatal para establecer tributos, porque ello supondría ignorar la potestad tributaria de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales (arts. 133.2, 142 y 157.1. b de la Constitución). Por lo demás, lo que el art. 53.1 de la misma Constitución reserva a la Ley es sólo la regulación del ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en el capítulo II de su título I, debiendo tenerse en cuenta, al respecto, la doctrina constitucional que expresan las Sentencias 6 y 41, de 1983.

Una cosa es, en fin, que pueda hacerse por las Corporaciones Locales un uso inadecuado de la facultad que la Ley 24/1983 les confiere (lo que entrañaría una desviación de poder) y otra, bien distinta, que los propios arts. 8 y 9 de dicha Ley estén viciados de inconstitucionalidad.

e) De otra parte, el art. 157.2 de la Constitución no podrá decirse infringido, pues, en primer lugar, tal precepto no se refiere sino a las Comunidades Autónomas y, en segundo lugar, a mayor abundamiento, el propio art. 12 de la LOFCA, integrante del bloque de constitucionalidad al que se refiere el art. 28.1 de la LOTC, también posibilita el establecimiento de recargos sobre el mismo impuesto por parte de las Comunidades Autónomas, sin que sea pensable achacar a tal precepto el vicio de inconstitucionalidad que aquí se alega. Por lo demás, en nuestro ordenamiento (tanto preconstitucional como posconstitucional) existen ejemplos de recargos municipales sobre tributos estatales, sin que falten tampoco ejemplos en Derecho comparado.

7. En el Auto de remisión se hacen extensivas las fundamentaciones expuestas sobre los arts. 8 y 9 a lo prevenido en el art. 13 de la misma Ley 24/1983. También esta representación, por su parte, estima suficientes las consideraciones expuestas para defender la constitucionalidad de los arts. 8 y 9, respecto del art. 13, debiendo señalarse, a mayor abundamiento, que los tributos contemplados en dicho art. 13 tienen carácter local (disposición transitoria primera de la Ley 44/1978, de 8 de septiembre), por lo que la cobertura del precepto cuestionado se encuentra reforzada por el art. 142 de la Constitución, que hace expresa mención a los tributos propios de las Corporaciones Locales. Por todo lo expuesto, se suplicó se desestimara la cuestión de inconstitucionalidad planteada, declarándose la conformidad con la Constitución de los arts. 8, 9 y 13 de la Ley 24/1983, de 21 de diciembre.

8. Por providencia de 12 de febrero de 1987, se señaló para deliberación y votación de la presente cuestión de inconstitucionalidad, el día 17 de febrero de 1987.

## II. FUNDAMENTOS JURIDICOS.

1. En el Auto de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Sevilla, mediante el cual se suscita la presente cuestión de inconstitucionalidad, se apunta una posible contradicción de los arts. 8, 9 y 13 de la Ley 24/1983, de 21 de diciembre, de Medidas Urgentes de Saneamiento y Regulación de las Haciendas Locales, con una serie de preceptos constitucionales que se reseñan. El ámbito de la cuestión acotado así por el Tribunal que la propuso, en el momento de hacerlo, tiene ahora que quedar reducido, ya que, después de haber sido planteada la presente cuestión, este Tribunal dictó la Sentencia 179/1985, de 19 de diciembre, en cuya parte dispositiva se declaró la inconstitucionalidad de los arts. 8.1 y 9.1 de la citada Ley 24/1983. Quiere ello decir

que estos preceptos legales han de ser tenidos por nulos desde el momento en que se dictó la mencionada Sentencia constitucional, en virtud de lo dispuesto en el art. 39.1 de la LOTC. Han sido, pues, expulsados de nuestro ordenamiento jurídico y no es ya posible su aplicación por los Tribunales de Justicia, ni en el supuesto aquí planteado, ni en otro alguno, como decíamos, con un alcance análogo, respecto de las cuestiones allí resueltas, en las Sentencias 152 y 153, ambas de 4 de diciembre de 1983. Es cierto que en la cuestión de la que ahora conocemos, la duda de constitucionalidad se plantea globalmente y sin mayor precisión sobre el contenido total de los arts. 8 y 9 de la Ley 24/1983 y no sólo respecto de los apartados 1.º y 2.º de uno y otro precepto, que fueron los expresamente declarados inconstitucionales en la Sentencia 179/1985. Sin embargo, si se tiene en cuenta la motivación que el Tribunal *a quo* da a su duda sobre la constitucionalidad y la forma en que justifica la relevancia de la misma en el proceso del que la cuestión deriva, se llega sin dificultad a la conclusión de que las disposiciones de Ley efectivamente cuestionadas son las mismas que en su día este Tribunal declaró inconstitucionales, con una declaración que, como ya se ha dicho, no puede ahora reiterarse, por haber producido efectos generales y *erga omnes*. Por ello, el objeto de la presente cuestión ha de ceñirse a determinar la conformidad o inconstitucionalidad con los preceptos que el Auto de remisión cita del art. 13 de la Ley 24/1983.

Una precisión adicional conviene hacer todavía. El art. 13 de la Ley 24/1983 está formado por tres apartados distintos y, aunque aparentemente el Tribunal *a quo* lo cuestiona a su totalidad, no todas sus determinaciones quedan afectadas por la fundamentación expuesta en el Auto de remisión, como con razón señala en sus alegaciones el Fiscal General del Estado. También en este punto la cuestión de inconstitucionalidad debe quedar reducida a lo que somete a nuestra decisión la duda de constitucionalidad del Tribunal *a quo* y el necesario juicio de relevancia que realiza. Se limita así la cuestión exclusivamente a lo previsto en el núm. 1.º del referido art. 13, según el cual se partirá del 1 de enero de 1984 el respectivo tipo de gravamen de Contribución Territorial Urbana y de la Rústica y Pecuaria podrá ser fijado libremente por los Ayuntamientos en relación con los correspondientes bienes clasificados de naturaleza urbana o rústica sitos en su término municipal, pues nada dice el Auto de remisión sobre la conformidad o disconformidad con la Constitución de lo prevenido en los otros dos apartados del mismo precepto legal (fijación de los tipos impositivos cuando no se produzca Acuerdo municipal en contrario y procedimiento a través del cual han de adoptarse los Acuerdos), sin que sea posible, por lo demás, apreciar la relevancia de una hipotética duda de constitucionalidad de tales apartados en el proceso del que la cuestión deriva. Ciñéndonos, pues, a lo dicho, este proceso constitucional tiene por objeto enjuiciar la constitucionalidad de la norma contenida en el apartado 1.º del art. 13 de la tantas veces mencionada Ley 24/1983.

2. Considera el Tribunal proponente de la cuestión que el precepto legal que faculta a los Ayuntamientos para fijar libremente los tipos de gravamen de la Contribución Territorial Urbana y de la Rústica y Pecuaria puede ser contrario a lo dispuesto en los arts. 1, 14, 31.1 y 3, 53.1, 133.1 y 2, 139.1, 149.1.1.º y 157.2 de la Constitución. Los citados preceptos pueden englobarse para su estudio en tres grupos distintos: En primer lugar, la contravención, en la libertad de fijación de tipos impositivos, de las normas constitucionales que establecen la igualdad (arts. 1.1, 14, 31.3 y 139.1); en segundo lugar, la posible contravención de las reservas de Ley que aquí se consideran de obligado respeto (arts. 31.1, 53.1 y 133.1 y 2), y, por último, las disposiciones limitadoras de las potestades tributarias de los entes territoriales diferentes del Estado (arts. 149.1.1.º y 157.2). Ningún inconveniente hay para seguir en la exposición de esta Sentencia el orden que sugiere el Auto que propone la cuestión, aunque antes de iniciar nuestro examen, es pertinente, sin embargo, dejar constancia de una observación preliminar. En lo que aquí interesa, la Contribución Territorial Urbana y la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria, con anterioridad impuestos estatales, devinieron tributos locales a partir del 1 de enero de 1979, en virtud de lo prevenido en la disposición transitoria 1.1, b), de la Ley 44/1978, de 8 de septiembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. La condición de tributos locales de estas contribuciones tiene también su reflejo en el título II de la propia Ley 24/1983 —en el que se sitúa la disposición cuestionada— que se encabeza con la rúbrica «Imposición municipal autónoma», como lo tiene, asimismo, en el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, texto éste en el que, por lo demás, se recoge, respecto de las contribuciones consideradas, una norma idéntica a la que, enunciada en el art. 13.1 de la Ley 24/1983, ha de ser aquí objeto de examen para determinar su conformidad a la Constitución (arts. 250.1 y 272.1 del texto refundido). Porque quienes han alegado en esta cuestión así lo han recordado y porque, en todo caso, este rasgo

habrá de merecer ulterior consideración, es oportuno dejar sentado, desde el principio, el carácter de tributos locales que tienen los contemplados en aquel precepto legal.

3. Aunque en el Auto en el que se propone la cuestión, las normas constitucionales relativas a la igualdad se citan todas ellas conjuntamente, no es impertinente señalar que no todas tienen el mismo carácter y el mismo alcance. Así, el art. 1.1 menciona la igualdad junto con la libertad, la justicia y el pluralismo político como uno de los valores superiores del ordenamiento jurídico. En cambio, el art. 14, como es bien sabido, en un capítulo dedicado a los derechos y libertades, consagra la llamada igualdad ante la Ley y la interdicción de discriminaciones por razón de nacimiento, raza, religión, opinión o cualquiera otra condición o circunstancias personal o social, mientras que en el art. 31.1 el principio de igualdad, junto con el de progresividad y el de capacidad económica, es considerado como criterio inspirador del sistema tributario. Estos preceptos, el art. 14 y el 31, como algunos otros que podrían citarse (v. gr. el art. 9.2) son reflejo del valor superior consagrado en el art. 1, pero no tienen todos ellos el mismo alcance, ni poseen la misma eficacia. Esta razón aconseja examinar separadamente si existe una violación específica del derecho a la igualdad entre la Ley consagrada en el art. 14, como violación autónoma, respecto de la relativa a si existe o no violación del principio de igualdad inspirador del sistema tributario indisolublemente enlazado con el principio de legalidad que en la mencionada materia rige.

Comenzaremos nuestro análisis por la relación existente entre el art. 14 de la Constitución y el art. 13.1 de la Ley 24/1983, por ser ésta la cuestión central en el proceso *a quo*, que no en vano se ha tramitado por el cauce que reconoce la Ley 62/1978, de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales y de las Libertades Públicas. Para resolver esta cuestión no es relevante la alegación que hace el Abogado del Estado cuando dice que lo que se quiere controvertir aquí es, en rigor, la conformidad con la Constitución del Acuerdo del Ayuntamiento de Jerez de la Frontera, pues sólo éste es el que introduce la diferenciación. Es claro que nosotros no hemos de juzgar en el presente proceso la legalidad del Acuerdo municipal, pero no lo es menos que, adoptado el Acuerdo con base en la Ley, ha de examinarse en esta sede la legitimidad constitucional de dicha Ley. Tampoco es relevante el hecho de que la norma legal no contenga de modo directo la diferenciación, ya que, estrictamente, contiene una habilitación o apoderamiento que el legislador realiza en favor de otras instituciones para que éstas puedan adoptar, con eficacia en sus respectivos ámbitos territoriales, resoluciones de las que directamente derivará la disparidad. El hecho de que la Ley habilite o permita la diferenciación significa que directa o indirectamente la crea y por ello puede entrar en colisión con el citado precepto constitucional.

Sin embargo, las conclusiones a las que hay que llegar tras la confrontación del precepto constitucional y el legal no son favorables a la tesis de la inconstitucionalidad en este punto y sin perjuicio de lo que más adelante se señale. Es verdad que la disposición legal hace posible un trato tributario diferenciado entre los contribuyentes del país, a causa de los tributos de referencia y en virtud de los Acuerdos que adopten para sus respectivos ámbitos territoriales los plenos de las corporaciones municipales. Diversidad, sin embargo, no es discriminación, ni es situación por sí sola que contravenga el art. 14, según una constante doctrina de este Tribunal, que, por sobradamente conocida, es ahora ocioso citar de manera pormenorizada. Puede el legislador diferenciar los efectos jurídicos que haya de extraer de supuestos de hechos disímiles, en atención a la consecución de fines constitucionalmente lícitos. Tratándose de tributos de carácter local, nada impide que las normas que los ordenen, atiendan a esta diferenciación de situaciones y de finalidades a conseguir, estableciendo regímenes jurídicos que pueden ser, por lo menos parcialmente, distintos. Efectivamente, hubiera sido posible que la Ley dispusiera, de un modo u otro, una determinación directa, pero diversificada —en atención a cuantías diversas del déficit municipal, a las necesidades financieras existentes, a los servicios que los Ayuntamientos presten o al número de la población—, de tipos impositivos diversos. La diversificación de los tipos impositivos para las contribuciones territoriales que examinamos, puede, por ello, concebirse en abstracto, como acomodada a las exigencias del principio de igualdad, siempre que posea un fundamento justificado y racional y arranque de situaciones que pueda legítimamente considerarse como diversas. No hay, por tanto, en esta diversidad una violación autónoma del derecho consagrado en el art. 14.

4. El art. 31 de la Constitución, en sus apartados 1 y 3, abre un panorama de problemas que necesita de alguna matización. Hemos citado ya la igualdad que el art. 31.1 reclama como principio inspirador de la obligación de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos. Convendrá además subrayar que, en el precepto legal citado, el régimen jurídico de ordenación de los tributos es considerado como un sistema, lo que reclama una dosis

inevitable de homogeneidad. Consecuencia del art. 31.1 y también del art. 31.3 es la unidad del sistema tributario en todo el territorio nacional como indeclinable exigencia de la igualdad de los españoles.

Además de ello, el art. 31.1 establece una reserva general de Ley en el orden tributario, sobre la cual este Tribunal ha tenido ocasión de hacer antes de ahora importantes puntualizaciones.

Hemos dicho, en efecto, que, cuando el art. 31.3 de la Constitución proclama, en lo que aquí interesa, que sólo podrán establecerse prestaciones patrimoniales de carácter público con arreglo a la Ley, está dando entrada la Norma fundamental no a una legalidad tributaria de carácter absoluto —pues no se impone allí que el establecimiento haya de hacerse necesariamente por medio de Ley— sino, con mayor flexibilidad, a la exigencia de que ordene la Ley los criterios o principios con arreglo a los cuales se ha de regir la materia tributaria y, concretamente, la creación *ex novo* del tributo y la determinación de los elementos esenciales o configuradores del mismo (Sentencias 6/1983, de 4 de febrero; 37/1981, de 16 de noviembre, y 179/1985, de 19 de diciembre). Como ocurre con otras de las reservas de Ley presentes en la Constitución, el sentido de la aquí establecida no es otro que el de asegurar que la regulación de determinado ámbito vital de las personas dependa exclusivamente de la voluntad de sus representantes, sin que ello excluya la posibilidad de que la Ley pueda contener remisiones a normas infraordenadas, pero sí el de que mediante tales remisiones se provoque, por su indeterminación, una degradación de la reserva formulada por la Constitución en favor del legislador (Sentencia 83/1984, de 24 de julio). Esta garantía de la autodisposición de la comunidad sobre sí misma, que en la Ley estatal se cifra (art. 133.1), es también, en nuestro Estado constitucional democrático, como hemos puesto de relieve más arriba, una consecuencia de la igualdad y por ello preservación de la paridad básica de posición de todos los ciudadanos, con relevancia no menor, de la unidad misma del ordenamiento (art. 2 de la Constitución), unidad que —en lo que se refiere a la ordenación de los tributos y, de modo muy especial, de los impuestos— entraña la común prosecución, a través de las determinaciones que la Ley contenga, de objetivos de política social y económica en el marco del sistema tributario justo (art. 31.1) y de la solidaridad (art. 138.1) que la Constitución propugna.

El sentido que hay que reconocer en la reserva introducida por el art. 31.1 de la Constitución no puede entenderse, sin embargo, desligado de las condiciones propias al sistema de autonomías territoriales que la Constitución consagra (art. 137) y específicamente —en el presente proceso— de la garantía constitucional de la autonomía de los municipios (art. 140). En lo que al orden tributario importa, aquella reserva de Ley resulta reiterada y especificada en los núms. 1 y 2, de art. 133, de la Constitución, precepto en el que —regulándose la relación entre ordenamientos en este ámbito— se enuncia tanto la potestad originaria del Estado para, mediante Ley, establecer los tributos como la posibilidad de que las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales establezcan y exijan tributos, de acuerdo con la Constitución y las leyes. Procura así la Constitución integrar las exigencias diversas, en este campo, de la reserva de Ley estatal y de la autonomía territorial, autonomía que, en lo que a las Corporaciones Locales se refiere, posee también una proyección en el terreno tributario, pues estos antes habrán de contar con tributos propios y sobre los mismos deberá la Ley reconocerles una intervención en su establecimiento o en su exigencia, según previenen los arts. 140 y 133.2 de la misma Norma fundamental. ello sin perjuicio de que, esta autonomía tributaria no sea plena (los tributos propios son sólo una de las varias fuentes de ingresos de las haciendas locales) y de que no aparezca la misma, desde luego, carente de límites, por el mismo carácter derivado del poder tributario de las Corporaciones Locales y porque también respecto de ellas, como no podía ser de otro modo, la autonomía hace referencia a un poder necesariamente limitado (Sentencia 1/1981, de 26 de enero).

Este Tribunal no puede, como es obvio, definir en términos generales y abstractos cómo hayan de integrarse, en cada caso, las exigencias derivadas de la reserva de Ley en el orden tributario y de la autonomía de las Corporaciones Locales —de los municipios, en el presente proceso— para intervenir, de acuerdo con la Constitución misma y con las Leyes, en el establecimiento o en la exigencia de sus tributos propios. Tampoco puede —ni sería necesario ahora— determinar el diferente alcance de la reserva legal, según se esté ante la creación y ordenación de impuestos o de otras figuras tributarias. Sin desconocer la inicial libertad de configuración que en todo ello le cumple al legislador nacional, cuya intervención reclaman los apartados 1 y 2, del art. 133, de la Constitución, nos corresponde, estrictamente, hacer valer, cuando así se nos requiera, la subsistencia equilibrada de uno y otros de estos imperativos constitucionales, que no podrán abolirse entre sí en su respectivo despliegue. La integridad de la Constitución y del orden por ella introducido en nuestro Derecho quedaría ciertamente menoscada-

bada si cualquiera de sus prescripciones quisiera, imponiéndose a costa de la unidad de la Norma fundamental, sobreponerse a lo dispuesto por la propia Constitución en otro de sus preceptos, y esta advertencia ha de servir de guía para el legislador, y para nosotros ahora, a efectos de determinar si en el art. 13.1 de la Ley 24/1983 se han sacrificado, incurriéndose en inconstitucionalidad, las exigencias de la reserva de Ley en materia tributaria.

Es claro, en suma, que, si bien respecto de los tributos propios de los municipios esta reserva no deberá extenderse hasta un punto tal en el que se prive a los mismos de cualquier intervención en la ordenación del tributo o en su exigencia para el propio ámbito territorial, tampoco podrá el legislador abdicar de toda regulación directa en el ámbito parcial que así le reserva la Constitución (art. 133.1 y 2). De conformidad con el primero de los apartados de este precepto constitucional, en efecto, le corresponde a la Ley la creación *ex novo* de cada figura tributaria, más este establecimiento legislativo del tributo no basta para satisfacer la función constitucional de la reserva de Ley en este campo, como bien se muestra en el núm. 2 de la disposición constitucional que consideramos. El que la Norma fundamental haya querido aquí que el establecimiento o la exigencia de tributos propios por las Corporaciones Locales se realice no sólo de acuerdo con la Constitución misma sino también de conformidad con lo dispuesto en las Leyes, significa, en lo que ahora importa, que esta potestad tributaria de carácter derivado no podrá hacerse valer en detrimento de la reserva de Ley presente en este sector del ordenamiento (arts. 31.3 y 133.1) y que el legislador, por ello, no podrá limitarse, al adoptar las reglas a las que remite el art. 133.2 en su último inciso, a una mera mediación formal, en cuya virtud se apodera a las Corporaciones Locales para conformar, sin predeterminación alguna, el tributo de que se trate. Las Leyes reclamadas por la Constitución en este último precepto no son, por lo que a las Corporaciones Locales se refiere, meramente habilitadores para el ejercicio de una potestad tributaria que originariamente sólo corresponde al Estado. Son también Leyes ordenadores —siquiera de modo parcial, en mérito de la autonomía de los municipios— de los tributos así calificados de «locales», porque la Constitución encomienda aquí al legislador no sólo el reconocer un ámbito de autonomía al ente territorial, sino también garantizar la reserva legal que ella misma establece (art. 31.3), y cuyo sentido hemos recordado con anterioridad. No puede desconocerse que la reserva legal establecida en la última disposición constitucional citada es —según expresión doctrinal común y de conformidad con lo que indicamos, respecto de una fórmula constitucional análoga, en la Sentencia 60/1986, de 20 de mayo— una reserva «relativa», como tampoco cabe ignorar que, cuando se trata de ordenar por Ley los tributos locales, esta reserva ve confirmada constitucionalmente su parcialidad, esto es, la restricción de su ámbito. Pero el ámbito objetivo así reservado a la Ley no queda, en tal caso, garantizado, por ello, mediante una mera cláusula legal habilitante en favor de la plena autodeterminación del régimen de sus tributos por las Corporaciones Locales, conclusión que, en estos términos absolutos, sería incluso inexacta respecto de entes dotados de potestad legislativa, como son las Comunidades Autónomas (arts. 149.1.1.º, 156.1 y 157.3 de la Constitución). Los Ayuntamientos, como Corporaciones representativas que son (art. 140 de la Constitución), pueden, ciertamente, hacer realidad, mediante sus Acuerdos, la autodisposición en el establecimiento de los deberes tributarios, que es uno de los principios que late en la formación histórica —y en el reconocimiento actual, en nuestro ordenamiento— de la regla según la cual deben ser los representantes quienes establezcan los elementos esenciales para la determinación de la obligación tributaria. Pero es claro que la reserva legal en esta materia existe también al servicio de otros principios —la preservación de la unidad del ordenamiento y de una básica igualdad de posición de los contribuyentes— que, garantizados por la Constitución del modo que dice su art. 133.2, no permiten, manifiestamente, presentar al Acuerdo municipal como sustituto de la Ley para la adopción de unas decisiones que sólo a ella, porque así lo quiere la Constitución, corresponde expresar.

5. Las consideraciones anteriores permiten entrar ya a examinar la conformidad o disconformidad de lo prevenido en el precepto legal cuestionado con las normas constitucionales reguladoras de la reserva de Ley en materia tributaria.

No es dudoso que, al diferir el art. 13.1 de la Ley 24/1983 a los Ayuntamientos la determinación de los tipos impositivos para las Contribuciones allí consideradas, se ha habilitado a estas Corporaciones Locales para la fijación «libre» de un elemento esencial en la definición de tales tributos, pues tal condición es de reconocer al tipo o porcentaje que, aplicado a la base imponible, habrá de servir para estimar, en cada caso, la cuantía de la obligación tributaria (Sentencia 179/1985, de 19 de diciembre). También es cierto que en la Sentencia a la que se acaba de hacer referencia —y en otras anteriores por ella citadas: Sentencias 37/1981, de 16 de noviembre y 6/1983, de 4 de febrero— se declaró que, por imperativo de la reserva legal que hemos venido considerando, la determinación —o

la regulación para la determinación, según los casos— de los tipos impositivos era tarea, por esa su esencialidad para la definición normativa del tributo, que correspondía necesariamente a la Ley. Ello sin perjuicio —ha de añadirse— de que cuando, como ahora ocurre, se esté ante tributos de carácter local, deba el legislador reconocer a las Corporaciones Locales una intervención en el establecimiento o en la exigencia de aquéllos. Puede el legislador estatal hacer una parcial regulación de los tipos del impuesto, predisponiendo criterios o límites para su ulterior definición por cada Corporación Local, a la que corresponderá ya, en ejercicio de su autonomía y en atención a las peculiaridades de su hacienda propia, la precisión de cuál sea el tipo que, de acuerdo con el marco legal, haya de ser aplicado en su respectivo ámbito territorial.

No se hizo así, sin embargo, en el art. 13.1 de la Ley 24/1983. En el marco de esta Ley, como consta en su preámbulo, pretendió al dictarlo el legislador hacer posible un saneamiento de las haciendas locales mediante la adopción de medidas tributarias que, adecuadas a la situación de las finanzas de cada Corporación, expresaran lo que se creyó era un correcto entendimiento de la autonomía que garantiza la Constitución a los municipios, entendimiento que —puede decirse incidentalmente— era también visible en las consideraciones expuestas por algún sector de la doctrina científica sobre el ámbito de la autonomía financiera de los entes locales. La plena coherencia de aquel objetivo con lo determinado en la Constitución en orden a la deseable suficiencia de medios de las haciendas locales (art. 142) no puede desvirtuarse, sin embargo, el juicio negativo que ahora ha de merecer, desde la defensa de la reserva de Ley también constitucionalmente garantizada, la técnica empleada por el legislador para dar entrada a los Ayuntamientos en la ordenación de las Contribuciones Territoriales consideradas. Tal intervención municipal era y es constitucionalmente posible, pero no en los términos en que aquí se dispuso, mediante un pleno desapoderamiento del legislador en favor de la autonomía municipal —consagrada sin límites ciertos y, por tanto, desfigurada— para la determinación de un elemento esencial en la definición de los tributos.

A este Tribunal —reiterando una observación anterior— no le corresponde señalar positivamente cuáles sean los posibles modos de ajuste legislativo entre la autonomía municipal y la determinación por Ley de los elementos esenciales de cada tributo. Podemos sólo apreciar cuando —como por medio del precepto cuestionado sin duda ocurre— tal ajuste o equilibrio ha desaparecido por completo en la normación de Ley, renunciando el legislador al establecimiento de toda limitación en el ejercicio de la potestad tributaria de las Corporaciones Locales y abandonando, en la misma medida, la función que en este campo corresponde sólo a la Ley de conformidad con unas determinaciones constitucionales que no son, obviamente, disponibles para el legislador. La renuncia plena por la Ley a todo encuadramiento normativo de la potestad tributaria local no se acomoda, en definitiva, con lo dispuesto en el art. 133.2 de la Constitución ni con la general reserva de Ley establecida en este ámbito por el art. 31.3 de la Norma fundamental, pues esta reserva —como hemos indicado— está también al servicio de la procuración del «sistema» tributario al que se refiere el apartado primero del precepto constitucional citado y de la igualdad de los ciudadanos dentro de él y no se compadece, por ello, con habilitaciones indeterminadas para la configuración de los elementos esenciales de los tributos. Por ello, por las mismas razones que dijimos en la citada Sentencia 179/1985 y que aquí hemos recordado, debemos declarar la inconstitucionalidad de lo dispuesto en el art. 13.1 de la Ley 24/1983, aunque no la del art. 13.2 que, como antes dijimos (fundamento jurídico 1.º *in fine*) no puede considerarse cuestionado, y que constituye una norma que proporciona cobertura legal suficiente, en el sentido de los arts. 133.2 y 31.3 de la Constitución, a la percepción del tributo con arreglo a los tipos refundidos allí fijados.

6. Declarada la inconstitucionalidad del art. 13.1 de la Ley 24/1983, los efectos de esta declaración no sólo han de incidir en el proceso judicial que está en la base del presente, sino que deben deparar también —en mérito de la unidad que nuestra Ley Orgánica prescribe (art. 39.1)— la definitiva expulsión de aquella disposición de Ley del ordenamiento. En virtud de esta Sentencia no podrán los Ayuntamientos actuar a libre potestad que en su favor creó el precepto declarado inconstitucional, con la consecuencia adicional de que —en tanto no provea el legislador a una nueva regulación acomodada a la Constitución en este punto— serán los tipos impositivos inicialmente concebidos como supletorios en la propia Ley (art. 13.2) los que habrán de considerarse aplicables en orden a la definición de este elemento esencial de las Contribuciones Territoriales Urbana y Rústica y Pecuaria.

#### FALLO

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

Ha decidido:

Declarar inconstitucional y por tanto nulo el art. 13.1 de la Ley 24/1983, de 21 de diciembre, de Medidas Urgentes de Saneamiento y Regulación de las Haciendas Locales.

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

Dado en Madrid a 17 de febrero de 1987.—Firmado: Francisco Tomás y Valiente.—Gloria Begué Cantón.—Angel Latorre Segura.—Francisco Rubio Llorente.—Luis Díez-Picazo y Ponce de León.—Antonio Truyol Serra.—Fernando García-Mon y González-Regueral.—Carlos de la Vega Benayas.—Eugenio Díaz Eimil.—Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.—Jesús Leguina Villa.—Luis López Guerra.

*Voto particular que en la cuestión de inconstitucionalidad núm. 665/1984, formula el Magistrado excelentísimo señor don Eugenio Díaz Eimil*

1. Las conclusiones que me apartan de la Sentencia son las dos que paso a fundamentar a continuación debidamente separadas:

a) La habilitación que el art. 13.1 de la Ley 24/1983, de 21 de diciembre, concede a los Ayuntamientos para fijar libremente el tipo de gravamen de las Contribuciones Territoriales Urbana y Rústica y Pecuaria no es contraria a la reserva legal establecida en el art. 31.3 de la Constitución.

Esta reserva legal, según dice la Sentencia y con ello estoy conforme, comprende la creación del tributo y la determinación de los elementos esenciales o configuradores del mismo, que son, sin propósito exhaustivo, el hecho imponible de los sujetos pasivos, la base imponible y el tipo de gravamen, y debe respetar, cuando se trata de tributos municipales, la autonomía que garantiza el art. 140 de la Constitución, la cual impone al legislador la obligación de conceder, en el ámbito de esos elementos configuradores del tributo, un margen de libertad que permita a los Ayuntamientos adoptarlos a sus peculiaridades de acuerdo con la política tributaria municipal que decidan sus legítimos representantes democráticamente elegidos.

Para enjuiciar si el legislador ha conciliado, en términos constitucionales correctos, la autonomía financiera municipal con el fin de paridad básica de todos los ciudadanos en el marco de un sistema tributario justo y solidario al que responde, según la Sentencia, la reserva legal del art. 31.3 de la Constitución, no es criterio válido, en mi opinión, el aislar la fijación del tipo de gravamen del conjunto de elementos configuradores del tributo en el que está inserto y, a partir de ello, obtener la consecuencia de que la habilitación a los Ayuntamientos para fijarlo libremente constituye, en palabras de la Sentencia, «la renuncia plena por la Ley a todo encuadramiento normativo de la potestad tributaria local».

Si la Ley crea el tributo, define el hecho imponible, determina los sujetos pasivos y señala los criterios generales de concreción de la base imponible, no parece excesivo considerar que la potestad municipal de fijar libremente el tipo de gravamen no entraña esa «renuncia plena» que afirma la Sentencia, sino una potestad que se concede dentro de un sistema tributario preconfigurado por el legislador que sujeta a importantes límites la autonomía municipal.

Se centra, entonces, el problema en establecer cuál es el margen de libertad que el legislador puede otorgar a los Ayuntamientos para fijar el tipo de gravamen sin quebrantar el principio de legalidad tributaria.

La graduación de este margen de libertad municipal constituye una opción política del legislador, al cual corresponde configurar la autonomía financiera de los Ayuntamientos de acuerdo con la concepción más o menos generosa que tenga de la misma, debiendo destacarse que precisamente el lugar apropiado para modular la autonomía financiera municipal, dentro del sistema tributario que la Ley establezca, se encuentra en la regulación de la base imponible y el tipo de gravamen.

La Ley 24/1983 opta por una autonomía que considera la más adecuada a la realidad económica nacional y municipal por responder, según su preámbulo, a un sistema que, por un lado,

asegura el reequilibrio financiero y, por otro, permite avanzar positivamente en la fase de transición hasta el modelo final que se regulará en el proyecto de Ley de Financiación de las Entidades Locales que remitirá el Gobierno de la Nación a la Cortes Generales; de acuerdo con esa concepción y designio habilita a los Ayuntamientos para fijar libremente el tipo de gravamen en vez de señalar límites máximos al mismo.

Esta opción política, al realizarse dentro de un sistema tributario definido y delimitado por el legislador en sus líneas esenciales y básicas, no puede considerarse excedente del contenido normativo mínimo que es exigible a las Leyes tributarias en virtud de la reserva legal prevista en el art. 31.3 de la Constitución y así debió estimarlo este Tribunal porque de otra forma se invade lo que es propio del poder legislativo al sustituirse el modelo de autonomía financiera elegida por el legislador por otro más restrictivo de señalamiento de límites máximos que, además de tener igual pero no mayor justificación que aquél, adolece del inconveniente, de dejar indeterminado, por falta de cuantificación, cuáles son los límites concretos de libertad municipal en la fijación del tipo de gravamen que no vulneran el principio de legalidad tributaria.

Esa sustitución del criterio del legislador por el del Tribunal puede perturbar gravemente, sin fundamentación constitucional suficiente, el ordenamiento tributario diseñado por el legislador en relación a las Haciendas municipales y restringe indebidamente, siempre a mi juicio, la autonomía financiera de los Ayuntamientos, que es pieza esencial de la autonomía administrativa que les garantiza el art. 140 de la Constitución.

b) La inconstitucionalidad del art. 13.1 de la Ley 24/1983 por quebrantamiento de la reserva legal establecida en el art. 31.3 de la Constitución no vulnera el derecho a la igualdad consagrado en el art. 14 de la propia Constitución.

Aceptar que una habilitación legal que no establece elemento discriminatorio alguno es, por sí sola, vulneradora del derecho a la igualdad es tanto como admitir que este derecho fundamental protege, no sólo contra desigualdades realmente producidas, sino también contra las futuras e hipotéticas desigualdades que puedan cometerse en uso irrazonable de la habilitación, lo cual es supuesto que puede no llegar a producirse.

Para determinar si el derecho a la igualdad reconocido en el art. 14 de la Constitución ha sido vulnerado es ineludible realizar un juicio comparativo entre la norma o acto diferenciador y otro elemento de comparación a fin de indagar si existe diferencia de trato y, en su caso, si ésta es o no razonable y proporcionada.

Esta comparación concreta y específica no es posible realizarla por la sola y única presencia de la habilitación establecida en el art. 13.1 de la Ley citada, pues no existe término con el cual pueda compararse.

En su consecuencia, la inconstitucionalidad de dicha habilitación por infracción de la reserva de Ley del art. 31.3 de la Constitución no guarda relación con el derecho a la igualdad del art. 14 de la misma Constitución, ni, por tanto, puede servir de fundamento para estimar la cuestión planteada, pues ésta lo ha sido en un proceso de la Ley 62/1978, de 26 de diciembre, interpuesto en defensa del derecho a la igualdad y, en su virtud, la única pregunta relevante para la decisión del proceso es la de si el art. 13.1 de la Ley 24/1983 es inconstitucional por vulneración del referido derecho fundamental; toda otra inconstitucionalidad fundada en motivo distinto, como puede ser la infracción de la reserva legal del art. 31.3 de la Constitución es irrelevante en el seno de esta cuestión, cuando esa inconstitucionalidad no produce el efecto vulnerador que interesa al proceso en el que se plantea la cuestión, como así entiendo que ocurre en el caso contemplado.

2. En virtud de lo razonado y lamentando discrepar de la mayoría, que, como tal, considero objetivamente más adecuada que la mía propia, expuesta desde el plano estrictamente personal y con el máximo respeto a la decisión del Tribunal, opino que la Sentencia debió ser desestimatoria de la cuestión de inconstitucionalidad, aun en el supuesto de que se considere que el art. 13.1 cuestionado quebranta la reserva legal del art. 31.3 de la Constitución.

Madrid, 17 de febrero de 1987.—Firmado.—Eugenio Díaz Eimil.

**5783** Sala Primera. Recurso de amparo número 1.092/1985. Sentencia número 20/1987, de 19 de febrero.

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Francisco Tomás y Valiente, don Francisco Rubio Llorente, don Luis Díez-Picazo y Ponce de León, don Antonio Truyol Serra, don Eugenio Díaz Eimil, don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 1.092/1985, promovido por don José Braulio Velasco Ciudad, don Francisco Aguilera Ruiz, don José Jesús Pérez Casamayor, don Constantino Simón Aparicio y don Juan Martín Pozuelo, representados por el Procurador don