



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

1979 1980 1981 1982 1983 1984 1985 1986 1987 1988 1989 1990 1991 1992 1993 1994 1995 1996 1997 1998 1999 2000 2001 2002 2003 2004 2005 2006 2007 2008 2009 2010 2011 2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018 2019 2020 2021 2022 2023 2024 2025

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PLENO

Excmos. Sres.:

D. Pedro Cruz Villalón
D. Carles Vives Pi-Sunyer
D. Rafael de Mendizábal Allende
D. Julio Diego González Campos
D. Manuel Jiménez de Parga y Cabrera
D. Tomás S. Vives Antón
D. Pablo García Manzano
D. Pablo Cachón Villar
D. Fernando Garrido Falla
D. Vicente Conde Martín de Hijas
D. Guillermo Jiménez Sánchez
Dña. María Emilia Casas Baamonde

0 0988148

NÚM. REGISTRO: 3701/99

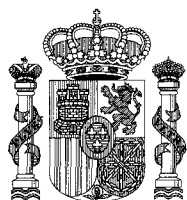
ASUNTO: Cuestión de
inconstitucionalidad planteada por la Sala
de lo Contencioso-Administrativo del
Tribunal Superior de Justicia de Cataluña
(recurso núm. 850/93).

SOBRE: Supuesta inconstitucionalidad
del artículo 29, letra D, apartado 1º, y de
la Disposición transitoria cuarta, ambos
de la Ley 44/1978, de 8 de septiembre,
del Impuesto sobre la Renta de las
Personas Físicas (B.O.E. núm. 217, de 11
de septiembre), y la Disposición
transitoria tercera del Real Decreto
2384/1981, de 3 de agosto por el que se
aprobaba el Reglamento del Impuesto
(B.O.E. núm. 255, del 24 de octubre),
por presunta vulneración de los artículos
14, 31.1 y 39.1 de la Constitución
Española.

AUTO

I. ANTECEDENTES

1. El día 6 de septiembre de 1999 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal Constitucional un escrito de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, al que se acompaña, junto al testimonio del correspondiente procedimiento, el Auto de la referida Sala de 13 de mayo de 1998, por el que se acuerda elevar a este Tribunal cuestión de inconstitucionalidad en relación con el artículo 29, Letra D), apartado 1º, la Disposición transitoria cuarta, ambos de la Ley 44/1978, de 8 de septiembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (en adelante, LIR), y la Disposición transitoria tercera del Real Decreto 2384/1981, de 3 de agosto por el que el que se aprobaba el Reglamento del



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

13
2
0 0988147

Impuesto (en adelante, RIR), dado que pudieran ser contrarios a los artículos 14, 31.1 y 39.1.

El primero de las preceptos citados recogía una deducción por hijo -para el ejercicio 1988- de 17.600 pesetas, siempre y cuando formasen parte de la unidad familiar, no obtuviesen unas rentas superiores a las 100.000 pesetas anuales y no superasen la edad de veinticinco años. Por su parte, la Disposición transitoria cuarta de la LIR apuntaba:

“Los sujetos titulares de familia numerosa de honor en el momento de la entrada en vigor de esta Ley que en la fecha del devengo tuvieran derecho a deducción, según lo en ella establecido, por un mínimo de diez hijos, no satisfarán más impuesto que el que les hubiere correspondido satisfacer, de acuerdo con las normas de esta Ley, sin aplicación de la deducción por hijos establecida en el artículo 29, letra b), y con aplicación de una deducción en la cuota del doce por ciento de las rentas de trabajo que integran la base imponible.

Esta norma dejará de aplicarse a dichos titulares en el momento en que el número de hijos con derecho a deducción a la cuota sea inferior a diez, cualquiera que sea la evolución familiar posterior.

Esta norma no será de aplicación a quienes accedan a la titularidad de familia numerosa de honor con posterioridad a la fecha de entrada en vigor de la presente Ley”.

Finalmente, la Disposición transitoria tercera del RIR establecía lo que sigue a continuación:

“1. Los sujetos pasivos que a la entrada en vigor del Impuesto fueran titulares de familia numerosa de honor y que al devengarse el mismo tuvieran derecho a deducir por un diez hijos, según lo previsto en el artículo 121 de este Reglamento, no satisfarán más impuesto que el que les hubiese correspondido aplicando a la cuota resultante, sin la deducción por hijos regulada en el apartado 2 del artículo 121 anterior, una deducción del 12 por 100 de las rentas de trabajo que integran la base imponible.

Igualmente, les será de aplicación lo dispuesto en el párrafo anterior, a los sujetos pasivos que, al devengarse el Impuesto, tuvieran nueve hijos con derecho a la deducción prevista en el artículo 121 de este

0 0988146



Reglamento, siempre que alguno de ellos tenga la condición de subnormal, minusválido o incapacitado para el trabajo.

2. Esta norma dejará de aplicarse a dichos titulares en el período impositivo en que el número de hijos con derecho a deducción de la cuota sea inferior a diez o nueve, en su caso, aunque en períodos posteriores se superara dicho número.

3. Esta norma no será de aplicación a quienes accedan a la titularidad de familiar numerosa de honor con posterioridad a 1 de enero de 1979.

4. Los titulares de familia numerosa a que se refieren los apartados anteriores de esta disposición, podrán optar por al aplicación de lo dispuesto en los mismos o por las deducciones previstas en el artículo 121 de este Reglamento y en su disposición transitoria sexta”.

2. Los antecedentes de hecho del planteamiento de la presente cuestión de inconstitucionalidad son los siguientes:

a) Don Joaquín Llopart Alsina, padre de nueve hijos, presentó su autoliquidación del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (en adelante, IRPF) correspondiente al ejercicio 1988, practicándose una deducción por hijos en cuantía de 813.214 pesetas (resultado de multiplicar sus rendimientos del trabajo por el 12 por 100), al entender aplicable la Disposición transitoria cuarta de la LIR y la Disposición transitoria tercera del RIR.

b) Con fecha de 8 de julio de 1991, la Oficina gestora giró liquidación paralela con una cuota ingresar de 695.952 pesetas, al reducir el importe de la deducción practicada por hijos a 211.200 pesetas, en el entendimiento de que el sujeto pasivo no tenía el número de hijos necesario para tener derecho a la deducción prevista en la Disposición Transitoria Cuarta de la LIR (a saber, diez hijos, o nueve cuando alguno de ellos fuese minusválido).

c) Con fecha de 7 de agosto de 1991, presentó reclamación ante el Tribunal Económico-Administrativo Regional de Cataluña (núm. 17/893/91), quien mediante Resolución de 29 de enero de 1993 la desestimó, por no concurrir las circunstancias para la aplicación de la deducción prevista en la Disposición transitoria cuarta de la LIR, puesto que, tanto ésta como la Disposición transitoria tercera del RIR, exigían, o bien la tenencia de 10 hijos o más, o bien la tenencia de 9 hijos, siempre que alguno de ellos tuviese la condición de subnormal, minusválido o incapacitado para el trabajo.

d) Interpuesto el correspondiente recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (núm.

0 0988145

850/93), mediante Diligencia de Ordenación con fecha de 16 de marzo de 1994, se concedía el plazo de veinte días al recurrente para formalizar la demanda, lo que se hizo mediante escrito registrado con fecha de 8 de abril de 1994, en el que se apuntaba que:

1º) La aplicación de la deducción por hijos prevista tanto en la Disposición transitoria cuarta de la LIR como en la Disposición transitoria tercera del RIR se condiciona, o bien a la existencia de 10 o más hijos con derecho a la deducción, o bien a la existencia de nueve hijos cuando alguno de ellos sea subnormal, minusválido o incapacitado. Dado, entonces, que los nueve hijos que tenía eran menores de 16 años y, en consecuencia, incapacitados jurídicamente para el trabajo por obra del art. 6.1 de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, reguladora del Estatuto de los Trabajadores, que prohíbe expresamente el trabajo de los menores de 16 años, amén de estar cinco de ellos también incapacitados físicamente por ser menores de 8 años y, en su efecto, encajando dentro del ámbito de la deducción pretendida;

2º) La aplicación de la deducción vulnera el derecho fundamental a la igualdad ante la Ley recogido en el art. 14 de la Constitución puesto que si el gasto anual estimado por hijo -por el propio recurrente- se concreta en unas 240.000 pesetas, la deducción debería ser de 95.818 pesetas por cada uno de ellos, en lugar de las 17.600 consignadas en la declaración, ya que esta cantidad no se adecua a los gastos mínimos necesarios que supone el mantenimiento de un hijo (educación e instrucción, alimentación y vestido). Si la deducción pretende adecuar la carga tributaria a la situación familiar en la medida en que, de dos personas con igual renta tiene menos capacidad contributiva la que mayor número de hijos posee a su cargo, por ser mayores los gastos necesarios de ésta en relación con los de aquélla y por tanto también menor su renta disponible, la aplicación de las deducciones examinadas resulta inadecuada a tal finalidad pues no tiene en cuenta la proporcionalidad que debe necesariamente existir para garantizar la igualdad de trato normativo fiscal entre la disminución de la capacidad económica del demandante y la carga impositiva correspondiente. El mandato constitucional de la tributación según la capacidad exige tener en cuenta los gastos que los padres tienen que hacer para el sustento de sus hijos, en cuanto que tales son inevitables, por lo que no la no deducción de tales gastos en la cuantía mínima necesaria, supone para los padres un



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

perjuicio tributario, en comparación con los contribuyentes sin hijos, y tanto más cuando aquellos contribuyentes tienen la misma renta disponible.

e) Por Diligencia de Ordenación con fecha de 26 de abril de 1994, se dio traslado del escrito de demanda a la Administración demandada, representada por el Abogado del Estado, a los efectos de que la contestase en el plazo legal establecido al efecto, lo que se hizo mediante escrito con fecha de entrada en el Registro del Tribunal de 19 de mayo de 1994. El principal argumento de la contestación se centraba en el incumplimiento de los requisitos para el disfrute de la deducción pretendida, sin que fuese posible su aplicación mediante el camino de la interpretación extensiva de la norma, de acuerdo con lo dispuesto en los arts. 133.3 C.E. y 24 de la Ley General Tributaria (en adelante, LGT). Y ello porque no existía la incapacidad de los hijos menores para el trabajo postulada por la parte actora, sino la existencia de una prohibición legal. La incapacidad y la prohibición legal de trabajar no son expresiones equivalentes, ni en su literalidad ni en su finalidad por cuanto aquélla trata de dar cumplimiento al mandato constitucional de proteger los derechos y favorecer el desarrollo de los minusválidos físicos y psíquicos. Y entiende también el Abogado del Estado -respecto del reproche de discriminación- que no existe un tratamiento discriminatorio favorable a las personas sin hijos, sino antes al contrario, beneficioso para quien los tiene: «el hecho de que la deducción no se ajuste al gasto real soportado por el actor respecto de sus hijos no es una circunstancia que pueda ni deba ser valorada por esta parte. También podría argumentarse que el salario mínimo interprofesional difícilmente alcanza a cubrir las necesidades de un trabajador con una familia a su cargo. Pero es que la deducción no tiene por finalidad restituir al padre de todos los gastos que la paternidad conlleva sino que obedece a una voluntad de ayudar a dicha tarea -evidentemente necesaria- del sostenimiento y educación de los hijos, sin que en la mayor o menor cuantía de dichas ayudas -que son las que un Estado como el español puede permitirse- pueda justificarse un reproche de anticonstitucionalidad para la norma jurídica».

f) Mediante Auto con fecha de 9 de junio de 1994, la Sala acuerda recibir los autos a prueba, con concesión del plazo legal establecido al efecto para su proposición y práctica. Posteriormente, mediante Providencia con fecha de 24 de octubre de 1994 se declara terminado y concluso el período de proposición y práctica de pruebas, pasándose a presentar los escritos de conclusiones sucintas, declarándose por Diligencia de Ordenación con fecha de 5 de diciembre de 1994, los autos conclusos y pendientes de señalamiento para votación y fallo.

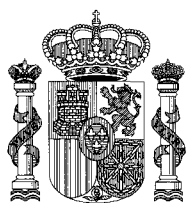


TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

g) Por Providencia de 12 de junio de 1996, la Sala acuerda suspender el plazo para dictar sentencia, acordando oír a las partes y al Ministerio Fiscal para que alegasen lo que considerasen conveniente en relación con el posible planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad respecto del art. 29 y Disposición transitoria cuarta de la Ley 44/1978, de 8 de septiembre, y la Disposición transitoria tercera de su Reglamento, por vulneración del principio de igualdad (art. 14 C.E.) al discriminar en el trato fiscal a los contribuyentes con hijos respecto de aquellos otros que carecen de ellos, además de vulnerar la proporcionalidad exigida por el art. 31 C.E., por cuanto un contribuyente con hijos no tiene la misma consideración tributaria que otro contribuyente sin hijos que perciba la misma renta.

h) En cumplimiento del anterior trámite, la representación procesal de la parte actora presentó escrito de alegaciones con fecha de 8 de julio de 1996, insistiendo en los mismos argumentos que había esgrimido en el escrito de demanda.

i) Con fecha de 10 de julio de 1996, el Abogado del Estado presentaba su escrito de alegaciones, entendiendo que no existía la pretendida discriminación negativa alegada por la parte actora, puesto que para que ésta se cumpla es necesario que se disponga por la norma un trato desigual en situaciones iguales, cuando dicho tratamiento no obedezca a circunstancias objetivas y razonables (SSTC 83/1984 y 8/1986, entre otras muchas), lo que no ocurre en el presente caso, al partirse de situaciones desiguales que se traducen en una desigualdad ante el ordenamiento tributario. La cuestión, pues, debe estudiarse desde la perspectiva de la discriminación positiva en orden a determinar si existe un derecho al tratamiento desigual de situaciones desiguales, llegando a la conclusión de que no existe un mandato constitucional de tratamiento diferenciado de lo diverso (STC 20/1986), ya que el legislador puede establecer para los ciudadanos un trato diferenciado, cuando tenga que resolver situaciones previamente diferenciadas fácticamente con mayor o suficiente intensidad (SSTC 166/1988 y 145/1991). Y tampoco afecta el establecimiento de un límite a las deducciones al principio de capacidad, en tanto que es una medida de política legislativa que no entra en colisión con aquel principio, como ha declarado este Tribunal en su STC 146/1994, que al enjuiciar la adecuación de la limitación de la deducción por rendimientos del trabajo dependiente declaró: "En la medida en que la deducción de la cuota por rendimientos del trabajo responde a consideraciones de política tributaria, debe reconocerse al legislador una amplia libertad de configuración que deberá respetar, en todo caso, los restantes límites constitucionales; en el marco de su libertad normativa, puede el legislador decidirse por el establecimiento o la supresión de una deducción de esa naturaleza y, una vez establecida, regulala con la extensión que considere adecuada".



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

0 0988142

j) El Fiscal presentó su escrito de alegaciones con fecha de 11 de julio de 1996, entendiendo, en primer lugar, que de la situación descrita no se advertía que existiese discriminación alguna, no suponiendo una vulneración del principio de igualdad con relevancia constitucional. El límite introducido en la deducción entra dentro del ámbito de la libertad de configuración que tiene el legislador y que ha sido reconocido por la STC 214/1994 (fundamento jurídico 7º), no deduciéndose de los arts. 31.1 y 39.1 C.E. que la protección de la familiar deba realizarse necesariamente a través de medidas de una determinada naturaleza, y sin que, finalmente, sea válido el parámetro del principio que recoge el art. 39.1 C.E. para fundamentar una inconstitucionalidad por omisión de los preceptos controvertidos de la LIR, pues es una solución no admitida por nuestro sistema constitucional (en este sentido, STC 45/1989, fundamento jurídico 4º).

3. Mediante Auto de 13 de mayo de 1998, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña acordó, con suspensión del plazo para dictar Sentencia, elevar a este Tribunal cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 29, letra D, apartado 1, y la Disposición transitoria cuarta, ambos de la LIR, así como la Disposición transitoria tercera del Real Decreto 2384/1981, de 3 de agosto por el que se aprobaba el RIR, dado que pudieran ser contrarios a los arts. 14, 31.1 y 39.1 C.E. En la fundamentación jurídica del Auto se razona con base a tres argumentos en los siguientes términos:

a) Vulneración del principio de igualdad (art. 14 C.E.): Razona el Tribunal Superior de Justicia que la deducción legal que se practicó el contribuyente de 17.600 pesetas podría no ser ajustada al principio de igualdad, puesto que supone un gasto estimado por cada hijo, al año, de 39.464 pesetas, lo que equivale a un gasto de 3.288 pesetas mensuales, lo que es absolutamente desproporcionado, pues si acudimos a cualquier parámetro objetivable podemos observar que los gastos provocados por un hijo son claramente superiores: por ejemplo, la práctica judicial en los procesos de nulidad, separación o divorcio viene fijando como cantidad mínima por el concepto legal de alimentos para cada hijo, una suma de 20.000 pesetas mensuales a cargo de uno sólo de los cónyuges, lo que supone que la cantidad mínima que los Tribunales estiman necesaria para atender a cada hijo, cuando lo hacen ambos cónyuges, es de -sic- 40.000 pesetas mensuales; por otra parte, si se acude a los datos publicados por el Instituto Nacional de Estadística se pone de manifiesto que el consumo anual medio por persona en España era en el año 1988 de 520.556 pesetas; desde otra perspectiva, el salario mínimo interprofesional fijado para el ejercicio de 1988 fue de 44.040 pesetas mensuales, que equivalen a 528.480 pesetas anuales; finalmente, la propia tarifa del

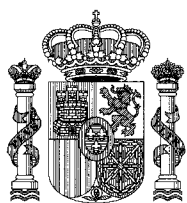


TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

Impuesto exoneraba para el ejercicio 1988 las primeras 600.000 pesetas de ingreso netos, con lo cual está cuantificando el mínimo de subsistencia exento. Así las cosas -dice expresamente- «el mandato de tributación según la capacidad económica exige tomar en cuenta los gastos que los padres deben hacer para mantener a sus hijos, en cuanto que tales gastos son inevitables. La no deducción de los mismos, en una forma adecuada y proporcionada, supone para aquéllos un perjuicio tributario respecto de los contribuyentes sin hijos y con igual nivel de ingresos netos, lo que no se corresponde con las exigencias de igualdad en el trato fiscal. Respecto de estos últimos, si bien los rendimientos íntegros son los mismos, la capacidad contributiva es mucho mayor, ya que disponen de la renta que los primeros deben destinar, necesariamente, al sustento de sus hijos». La discriminación denunciada -sigue diciendo- se observa también, con gran claridad, respecto de aquellos sujetos pasivos que con el mismo número de hijos se encuentran separados, puesto que la LIR permite deducir el importe total de las anualidades por alimentos satisfechas por decisión judicial, lo que les reporta, en definitiva una carga tributaria menor: «Ello supone que, el matrimonio no separado o divorciado que tiene un mismo nivel de ingresos netos y un mismo número de hijos, debe soportar una carga tributaria superior en más del doble de aquél que ha obtenido la separación o el divorcio, lo que resulta claramente discriminatorio».

b) Vulneración del principio de capacidad económica (art. 31.1 C.E.): Y ello porque, a juicio del órgano judicial, la deducción por hijos contenida en la legislación aparece como absolutamente desproporcionada -por exigua- a su propia finalidad que, como cualquier otra deducción, no es otra que la de adecuar la carga impositiva a la capacidad tributaria de los sujetos pasivos con hijos a su cargo. La libertad de configuración normativa no puede desconocer el principio de capacidad económica y de justicia tributaria. La cuantía de la deducción legal por hijos se halla en notoria desproporción con la disminución de la capacidad tributaria que los gastos inevitables por tal concepto comportan, razón por la que no garantiza, ni siquiera de un modo aproximado, la igualdad de trato normativo fiscal a la hora de repartir la carga tributaria entre los contribuyentes con hijos a su cargo y los que no los tienen, ni tampoco entre aquéllos en función del número de hijos.

c) Vulneración del principio de protección de la familia (art. 39.1 C.E.): Entiende sobre este particular el Tribunal Superior de Justicia que la inadecuada consideración de las cargas por hijos que no sólo ignora el mandato protector previsto en el art 39.1 C.E. sino que abiertamente lo contradice, al no personalizar el tributo respecto de los contribuyentes con hijos a su cargo, por lo que está discriminando en contra de la familia, penalizándola desde el punto de vista fiscal.



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

20
9
0 0988140

4. Por Providencia de la Sección Primera de este Tribunal de fecha de 28 de septiembre de 1999, y a los efectos de lo dispuesto en el art. 37.1 LOTC, se acordó oír a la Fiscal General del Estado para que, en el plazo de diez días, alegase lo que considerase oportuno acerca de la admisibilidad de la presente cuestión de inconstitucionalidad, ante la posibilidad de que fuese notoriamente infundada.

5. El Fiscal General de Estado evacuó sus alegaciones por escrito registrado en este Tribunal con fecha de 25 de octubre de 1999, interesando la inadmisión de la presente cuestión de inconstitucionalidad por ser notoriamente infundada. Y a esta conclusión llega con base en una doble argumentación. De un lado, y desde una perspectiva procesal, observa una desviación del objeto del proceso contencioso-administrativo, en tanto que tuvo por objeto exclusivo la procedencia de aplicar cualquiera de las deducciones legales previstas (la del art. 29.d.1º o la de la Disposición transitoria cuarta, ambos de la LIR), y eso es lo que debe resolver la Sala de lo contencioso-administrativo (si resulta aplicable una u otra norma reguladoras de las desgravación por hijos) y, en consecuencia, la cuestión de inconstitucionalidad supone una desviación del objeto del proceso, aparte de que una hipotética declaración de inconstitucionalidad de ambas normas determinaría su expulsión del ordenamiento jurídico, creando un vacío que, en ningún caso puede ser llenado por este Tribunal y que, en consecuencia, tendría efectos perjudiciales para el recurrente. Y de otra parte, y con relación al fondo de la cuestión, destaca el Fiscal General de Estado que aparte de que los términos de comparación aportados son evidentemente diferentes (contribuyentes sin hijos o contribuyentes con el mismo número de hijos, pero separados o divorciados), por lo que no resultan válidos a efectos del art. 14 C.E., además, la discriminación citada no puede ser reconducida sin más al art. 14 C.E. (SSTC 27/1981, 53/1993, 54/1993; ATC 97/1993), sino al principio de igualdad tributaria del art. 31.1 C.E., y puesto que la Ley cuestionada dispensa el mismo trato a situaciones idénticas, no resulta contraria a dicho artículo. Igualmente, tampoco entiende vulnerado el art. 39.1 C.E., pues no se acredita la existencia de un régimen jurídico que dispense peor trato a los sujetos pasivos integrados en unidades familiares en comparación a los sujetos no integrados en tales unidades (AATC 275/1994 y 40/1995).

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. Conviene comenzar precisando que en la cita del precepto cuya constitucionalidad se pone en tela de juicio en el Auto de planteamiento se ha incurrido en error material. Aunque lo cuestionado es el apartado 1º de la letra D) del

0 0988139

TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

EJECUTIVO

artículo 29 LIR, lo que se pretendía cuestionar no era sino el apartado 1º de la letra C) del citado artículo 29 LIR por la evolución que ha sufrido el artículo citado hasta el ejercicio objeto del proceso contencioso-administrativo (el de 1988). La deducción por hijos cuestionada encontraba su ubicación en la letra b) del artículo 29, en la redacción originaria que tuvo al aprobarse la LIR, en el año 1978. Posteriormente, sufrió una serie de modificaciones hasta llegar a convertirse en el año 1988 en la letra C). En este sentido, la cuantía originaria de la deducción por hijos era de 6.000 pesetas por cada uno de ellos y se hallaba prevista en la letra b) del artículo 29. Posteriormente, aunque la Ley 42/1979, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1980 (en adelante, PGE), no la alteró, sí lo hizo la Ley 74/1980, de 29 de diciembre, de PGE para 1981, que cuantificó la deducción por hijo prevista en esa letra b) en 8.000 pesetas, para el año 1980 y en 10.000 pesetas para el año 1981. Para el año 1982, la Ley 44/1981, de 26 de diciembre, de PGE para 1982, alteraba la redacción de la letra b) para elevar la deducción a 12.000 pesetas por cada uno de los hijos. Apareció entonces el Real Decreto-ley 24/1982, de 29 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, financiera y tributaria (convertido en Ley 5/1983, de 29 de junio, de medidas urgentes en materia presupuestaria, financiera y tributaria) quien volvió a modificar la cuantía para concretarla en la letra c) del artículo 29 en 13.000 pesetas por cada uno de los tres primeros hijos, y en 18.000 pesetas para los restantes. Así las cosas, con la Ley 44/1983, de 28 de diciembre, de PGE para 1984 se volvió a fijar la deducción por hijos en la letra b) y en un importe de 14.000 pesetas por cada uno de los tres primeros hijos, y 19.000 pesetas por cada uno de los restantes. Después, con la Ley 50/1984, de 30 de diciembre, de PGE para 1985, pasaría a integrarse la deducción nuevamente en la letra c) y por importe de 15.000 pesetas por cada hijo. Fue entonces cuando la Ley 48/1985, de 27 de diciembre, de modificación parcial del IRPF, llevó la deducción a la letra D), elevándola a 16.000 pesetas por hijo, que permanecería invariable durante el ejercicio 1986, al no introducirse modificación alguna en la Ley 46/1985, de 27 de diciembre, de PGE para 1986. Sin embargo, sí se modificó nuevamente para el ejercicio 1987, por obra de la Ley 21/1986, de 23 de diciembre, de PGE para 1987, pero sólo en su cuantía al llevarla hasta las 16.800 pesetas por cada hijo. No obstante, volvió a denominarse con la letra C) para el ejercicio 1988, por la modificación de la Ley 33/1987, de 23 de diciembre, de PGE para 1988, ascendiendo entonces a 17.600 pesetas por cada hijo; y siguió siendo la letra C) en 1989, en virtud de la Ley 37/1988, de 28 de diciembre, de PGE para 1989, y en cuantía de 18.100 pesetas por cada hijo.

2. Esto sentado, debe también destacarse que la tacha de inconstitucionalidad ha de entenderse limitada exclusivamente al art. 29.C.1º de la LIR, puesto que a la Disposición transitoria cuarta de la LIR (y Disposición transitoria tercera del RIR) no se le dedica ni una línea en orden a justificar el porqué de la inconstitucionalidad, no

0 0988138

TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

superando, en consecuencia, el juicio de relevancia por la falta de exteriorización del mismo en el Auto de planteamiento (por todos, ATC 120/1997, fundamento jurídico 2º). Y ello porque como dijimos en nuestro ATC 57/1998: «Conforme a reiterada doctrina de este Tribunal la cuestión de inconstitucionalidad no es una acción concedida a los órganos judiciales para impugnar con carácter abstracto la validez de la Ley, sino un instrumento puesto a disposición de aquéllos para conciliar la doble obligación en que se encuentran de actuar sometidos a la Ley y a la Constitución. Estas razones explican el carácter de control concreto de la constitucionalidad de las Leyes que la cuestión promovida por Jueces y Tribunales tiene en nuestro ordenamiento, y justifican, tanto los requisitos que la Constitución (art. 163) y la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional imponen a la admisión de las cuestiones de inconstitucionalidad, como la indispensable verificación que el Tribunal Constitucional debe realizar del adecuado cumplimiento de tales requisitos, extremando las garantías destinadas a impedir que esta vía procesal resulte desvirtuada. Entre tales exigencias el art. 163 C.E. y en términos similares el art. 35 LOTC previene que la norma con rango de Ley cuestionada ha de ser «aplicable al caso» debatido en el proceso en el que la cuestión se suscita, a lo que agrega la exigencia de que le la validez de dicha norma dependa el fallo que el Juez o Tribunal promotor de la cuestión haya de dictar, ya que, en otro supuesto, no cabría apreciar la existencia de las graves razones que permitieran acometer el juicio de constitucionalidad de la Ley» (fundamento jurídico 1º).

El corolario lógico de lo que acabamos de señalar es que la cuestión de inconstitucionalidad que se plantea sólo puede tener como objeto la deducción prevista en el art. 29.C.1º de la Ley del IRPF, dado que, como hemos señalado, el control de constitucionalidad propio de las cuestiones no es abstracto y desligado del caso particular, sino concreto y ceñido a la obligación que tienen los Tribunales de atenerse tanto a la Constitución como a la Ley. La precisión que acabamos de hacer no es, en absoluto, ociosa, porque en el Auto de planteamiento no existe ni un solo argumento que justifique los motivos o causas por los cuales deba entenderse inconstitucional también esta Disposición, dedicando sus esfuerzos argumentativos únicamente contra la deducción fija de 18.100 pesetas; es decir, contra el artículo 29.C.1º que, a fin de cuentas, es el único que se cuestiona. Bajo estas premisas, es evidente que la presente cuestión no soporta el juicio de relevancia que en todo caso exige el art. 35.2 LOTC respecto de la Disposición transitoria citada, y, por ende, debe ser, sin más, inadmitida sobre este particular.

3. Respecto del tema objeto del debate, y pese a los esfuerzos motivadores del órgano judicial en su Auto de planteamiento, no cabe sino inadmitir la presente cuestión de inconstitucionalidad, conforme a lo dispuesto en el art. 37.1 LOTC, por ser notoriamente infundada la duda de constitucionalidad que en el mismo se ha

TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

suscitado. Como dijimos, por ejemplo, en nuestro ATC 389/1990: "El art. 37.1 de la LOTC, en su segundo inciso, permite que las cuestiones de inconstitucionalidad sean inadmitidas mediante Auto, y previa audiencia del Fiscal General del Estado, «cuando faltaren las condiciones procesales o fuere notoriamente infundada la cuestión suscitada». Este último concepto de cuestión «notoriamente infundada» encierra un cierto grado de indefinición que se traduce procesalmente en otorgar a este Tribunal un margen de apreciación a la hora de controlar la solidez de la fundamentación de las cuestiones de inconstitucionalidad. A este respecto, desde sus primeras decisiones, el Tribunal ha mantenido una línea interpretativa muy flexible cuya finalidad fundamental ha sido, además de contribuir a la consolidación de la institución procesal, fomentar la colaboración entre órganos judiciales y jurisdicción constitucional de cara a cumplir el mandato de asegurar la supremacía de la Constitución mediante la depuración del ordenamiento jurídico a través de la expulsión de éste de las normas con fuerza de ley contrarias a la Norma fundamental (STC 17/1981, por ejemplo). Sin embargo, existen supuestos en los que un examen preliminar de las cuestiones de inconstitucionalidad permiten apreciar la falta de viabilidad de la cuestión suscitada, sin que ello signifique, necesariamente, que carezca de forma total y absoluta de fundamentación o que ésta resulte arbitraria. En tales casos puede resultar conveniente resolver la cuestión en la primera fase procesal, máxime si su admisión pudiera provocar efectos no deseables como la paralización de múltiples procesos en los que resulte aplicable la norma cuestionada. Esto es precisamente lo que sucede en el presente caso, en el que, como enseguida se verá, sin excesivo esfuerzo argumental, es posible concluir que la norma cuestionada no resulta inconstitucional" (AATC 307/1990, 352/1990, 389/1990, 209/1991, 286/1991, 287/1991, 334/1991, 301/1993, 134/1995, 259/1995, 63/1996, 111/1996, 142/1996, 380/1996, 57/1998 y 229/1999).

4. Tres son las líneas centrales en las que el órgano judicial funda sus dudas sobre los preceptos citados de la normativa reguladora del IRPF. El Auto de planteamiento sostiene que la deducción por hijos, por insuficiente, atenta no sólo contra el principio de igualdad (por beneficiar a quien no tiene hijos ya que no guarda relación con el gasto real que generan éstos), sino, además, al principio de capacidad económica (puesto que la deducción permitida no guarda la debida proporcionalidad con el gasto en que incurren los progenitores) y al principio de protección a la familia (en tanto que la medida adoptada de la deducción por hijos no tiende a la debida protección que el ordenamiento debe dispensar a la familia). No comparte este Tribunal, sin embargo, esa exégesis que se hace de la norma, por los motivos que se pasan a exponer.



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

5. Sobre el alcance del principio de igualdad ante la Ley este Tribunal ha elaborado en numerosas Sentencias una matizada doctrina cuyos rasgos esenciales pueden resumirse como sigue:

- a) No toda desigualdad de trato en la Ley supone una infracción del artículo 14 CE, sino que dicha infracción la produce sólo aquella desigualdad que introduce una diferencia entre situaciones que pueden considerarse iguales y que carece de una justificación objetiva y razonable;
- b) El principio de igualdad exige que a iguales supuestos de hechos se apliquen iguales consecuencias jurídicas, debiendo considerarse iguales dos supuestos de hecho cuando la utilización o introducción de elementos diferenciadores sea arbitraria o carezca de fundamento racional;
- c) El principio de igualdad no prohíbe al legislador cualquier desigualdad de trato, sino sólo aquellas desigualdades que resulten artificiosas o injustificadas por no venir fundadas en criterios objetivos y suficientemente razonables de acuerdo con criterios o juicios de valor generalmente aceptados;
- d) Por último, para que la diferenciación resulte constitucionalmente lícita no basta con que lo sea el fin que con ella se persigue, sino que es indispensable además que las consecuencias jurídicas que resultan de tal distinción sean adecuadas y proporcionadas a dicho fin, de manera que la relación entre la medida adoptada, el resultado que se produce y el fin pretendido por el legislador superen un juicio de proporcionalidad en sede constitucional, evitando resultados especialmente gravosos o desmedidos (por todas, SSTC 76/1990, fundamento jurídico 9.A; y 214/1994, fundamento jurídico 8.B).
- e) Es también doctrina reiterada de este Tribunal que la igualdad ante o en la Ley impone al legislador el deber de dispensar un mismo tratamiento a quienes se encuentran en situaciones jurídicas iguales, con prohibición de toda desigualdad que, desde el punto de vista de la finalidad de la norma cuestionada, carezca de justificación objetiva y razonable o resulte desproporcionada en relación con dicha justificación (SSTC 3/1983, fundamento jurídico 3º; 75/1983, fundamento jurídico 2º; 6/1984,

0 0988135

TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

fundamento jurídico 2º; 209/1988, fundamento jurídico 6º; 76/1990, fundamento jurídico 9º; 214/1994, fundamento jurídico 8º; 9/1995, fundamento jurídico 2º; 164/1995, fundamento jurídico 7º; 134/1996, fundamento jurídico 5º; 117/1998, fundamento jurídico 8º; y 46/1999, fundamento jurídico 2º, por todas).

6. Pues bien, atendida la referida doctrina constitucional ha de señalarse que la posible inconstitucionalidad que se imputa al artículo 29.C.1º de la Ley 44/1978 (en la redacción que tenía para el ejercicio 1989 por obra de la Ley 37/1988, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1989), por su eventual contradicción con el principio de igualdad, no reside realmente en una discriminación contraria al art. 14 C.E. -como correctamente apunta el Fiscal General del Estado- por estar basada en una diferenciación de índole subjetiva, sino en una desigualdad fundada en elementos objetivos, que es la contemplada en el art. 31.1 C.E. (SSTC 159/1997, fundamento jurídico 4º; 183/1997, fundamento jurídico 3º; 55/1998, fundamento jurídico 3º; 71/1998, fundamento jurídico 4º; 36/1999, fundamento jurídico 3º; y 84/1999, fundamento jurídico 4º). Es decir, la tacha de inconstitucionalidad se centra, pues, en la atribución de un diferente trato fiscal a quienes tienen hijos de quien no los tienen (diferencia objetiva), pero desde el punto de vista del deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos que establece el art. 31.1 C.E., puesto que en materia tributaria es la propia Constitución la que ha concretado y modulado el alcance del principio de igualdad previsto en su art. 14 en este otro precepto, el 31.1, cuyas determinaciones no pueden dejar de ser tenidas aquí en cuenta.

La igualdad ante la Ley -ante la Ley tributaria, en ese caso-, resulta, pues, indisociable de los principios de generalidad, capacidad económica, justicia y progresividad, que se enuncian en el último precepto constitucional citado (SSTC 27/1981, fundamento jurídico 4º; 19/1987, fundamento jurídico 3º; 209/1988, fundamento jurídico 6º; 45/1989, fundamento jurídico 4º; 54/1993, fundamento jurídico 1º; y 134/1996, fundamento jurídico 5º). Y a este fin conviene señalar, como premisa de nuestro razonamiento, que aunque el legislador goza de un amplio margen de libertad en la configuración del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, no correspondiendo en modo alguno a este Tribunal enjuiciar si las soluciones adoptadas en la Ley aquí impugnada son las más correctas técnicamente, sin embargo, nos hallamos indudablemente facultados para determinar si en el régimen legal del tributo aquél ha sobrepasado o no los límites al poder tributario que se derivan de los principios constitucionales contenidos en el art. 31.1 C.E. (SSTC 27/1981, fundamento jurídico 4º; 221/1992, fundamento jurídico 4º; y 214/1994, fundamento

0 0988134

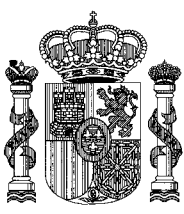
TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

jurídico 5º). Y en este sentido, el análisis de constitucionalidad consiste en determinar si un contribuyente con un determinado nivel de renta, pero con hijos, recibe un peor trato del ordenamiento tributario, con relación a ese otro contribuyente que, teniendo un mismo nivel de renta, no tiene hijos, en tanto que siendo mayor el nivel de gasto en que incurre aquel, no puede acceder a una deducción que compense de forma proporcionada el gasto en el que incurre, soportando, finalmente, una mayor tributación.

7. Dicho lo que precede, debemos partir necesariamente dejando sentadas algunas premisas. Como han apuntado tanto el Abogado del Estado como el Fiscal General del Estado, las situaciones de hecho no son iguales, al ser los términos de comparación distintos: un contribuyente con hijos respecto de otro sin hijos; y de otra parte, la deducción por hijos beneficia a quien los tiene y no a quien no los tiene, estableciendo la norma una discriminación positiva y favorable para aquéllos en contra de éstos. No podemos olvidar que en el ejercicio de su libertad de configuración normativa, el legislador puede fijar las deducciones en atención a diferentes finalidades, ya sea, por ejemplo, por simples razones de técnica tributaria, o por motivos de política económica o social. La norma no discrimina -en sentido negativo- a los padres con hijos respecto de otros sujetos pasivos que nos los tienen, sino antes al contrario, les favorece, en tanto que les permite aplicarse un beneficio fiscal (la deducción en cuota) del que de otra manera no serían acreedores. Y además lo hace en igualdad de condiciones para todos aquellos sujetos pasivos que se encuentran en la misma situación de hecho. La norma impugnada no vulnera, entonces, el principio de igualdad. Y tampoco lo hace respecto del principio de igualdad tributaria -en términos de capacidad económica- reconocido constitucionalmente en el artículo 31.1 C.E. Con la introducción de la deducción cuestionada el legislador persigue la finalidad de adaptar la tributación del sujeto pasivo a sus circunstancias personales, y lo hace en los términos que considera adecuados, sin que el principio constitucional de protección a la familia (art. 39.1 C.E.) exija que la misma se articule a través del sistema tributario.

Ha de recordarse, finalmente, conforme a la doctrina de la STC 214/1994 para entender que: "El legislador goza de libertad para articular las medidas que supongan ayudas a las familias mediante beneficios tributarios, mediante prestaciones sociales o mediante un sistema dual que combine ambas técnicas. Puede sostenerse, como opción de política legislativa, que la reducción de la carga tributaria a satisfacer por el sujeto pasivo en función de su menor capacidad económica goza de preferencia frente al otorgamiento de prestaciones sociales; pero desde un enfoque constitucional debe reconocerse al legislador la libertad de utilizar los medios que crea más

0 0988133



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

adecuados en función de las circunstancias de cada caso". Además, del art. 39.1 CE "puede deducirse el deber general a cargo de los poderes públicos de arbitrar las medidas que den lugar a una mayor protección de la familia. Pero de tal precepto no se deduce que la expresada protección deba realizarse necesariamente a través de medidas de una determinada naturaleza; en concreto, la protección a la familia reconocida por el art. 39.1 C.E. puede entenderse satisfecha con la existencia de las ayudas y subsidios familiares y no exige, necesariamente, que las rentas queden exentas de tributación" (fundamento jurídico 7º).

En conclusión, no hay desigualdad discriminatoria alguna en los preceptos cuestionados por el simple dato de que la norma contemple situaciones de hecho que son distintas, según un criterio de diferenciación fundado en una razón objetiva, como es la tenencia o no de hijos; tampoco vulnera el principio de capacidad económica la posible desproporción entre la cuantía de la deducción establecida legalmente y el gasto real que supone el mantenimiento de un hijo, puesto que la determinación del beneficio tributario entra dentro del ámbito de libertad de configuración que asiste al legislador; y finalmente, la protección de la familia no tiene necesariamente que producirse mediante la adopción de medidas fiscales, al ser -nuevamente- una opción del legislador habilitar los instrumentos para alcanzar tal fin.

En virtud de todo lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

La inadmisión de la presente cuestión de inconstitucionalidad.

Madrid, a treinta de noviembre de mil novecientos noventa y nueve.

[Handwritten signatures and initials]