

1.3. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1.3.1. SENTÈNCIES DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

A cura de Joan Lluís Pérez Francesch

**Sentència 5/1987, de 27 de gener. Conflicte positiu de competència 494/1984.
Ratificació del Reial Decret 771/1984, de nomenament de Lehendakari
(arts. 64.1 i 56.3 de la CE)**

Ponent:

Glòria Begué i Cantón

1. Conflicte positiu de competència plantejat pel Govern basc en relació amb el Reial Decret 771/1984, de 16 d'abril, pel qual es nomena President del Govern basc el senyor Carlos Garaikoetxea, ja que entén que havia d'haver estat ratificat pel President del Parlament basc i no pel President del Govern de l'Estat, tal com va succeir.

El Tribunal Constitucional tramita aquest conflicte de competència per la via de l'article 67 de la LOTC, després de les al·legacions de l'Advocat de l'Estat, i recull els punts de vista d'aquesta part tant pel que fa a procediment com a qüestions de fons. Hi intervenen, a més, els representants del Govern basc i del Parlament basc, que defensen posicions molt properes entre elles però que no prosperaran.

En virtut de la tramitació per la via de l'article 67 de la LOTC, el Tribunal Constitucional dictamina la nul·litat de l'article 4.2 de la Llei Basca de Govern (Llei 7/1981, de 30 de juny) i concedeix al President del Govern de l'Estat la facultat per ratificar el reial decret de nomenament de Lehendakari, d'acord amb una interpretació literal de l'article 64.1

en relació amb l'article 56.3, tots dos de la Constitució.

La postura del Govern basc se centra en una concepció de la ratificació entesa com una institució que possibilita l'exercici del control parlamentari de les decisions de l'Executiu a través del trasllat de la responsabilitat al ratificant. Sosté que existeixen dos tipus d'actes objecte de ratificació: *a)* Aquells el contingut dels quals no ve fixat per la voluntat del ratificant (per exemple, la ratificació del President del Govern de l'Estat a l'acte reial de nomenament dels membres del Consell General del Poder Judicial o del Tribunal Constitucional, la ratificació de «les lleis» en general per part dels subjectes legitimats per fer-ho, o el mateix nomenament de Lehendakari). Aquí la ratificació com a institució es dilueix «ja que resulta difícil comprendre per què ha de ratificar qui no pot assumir cap grau de responsabilitat sobre el contingut de l'acte». *b)* Aquells actes en què el ratificant té una participació activa i, per tant, la responsabilitat d'aquests actes és imputable a la seva persona. En aquesta lògica d'exigència i trasllat de responsabilitat se situa la previsió de l'article 4.2 de la Llei Basca de Govern, que trasllada la responsabilitat de la ratificació al President del Parlament basc, com a persona

que intervé directament en el procés parlamentari de nomenament de Lehendakari. Des d'aquestes coordenades, el Govern basc proposa una lectura no literal de l'article 64 de la CE. Entén que l'apartat 1 d'aquest article conté una clàusula general sobre la ratificació, que atribueix al «President del Govern o als Ministres competents» la condició de subjectes legítims per efectuar-la «*siempre y cuando el acto que refrenden entre dentro de su ámbito o esfera competencial de acuerdo con las funciones que la Constitución les atribuye*». És a dir, no sempre els correspondria efectuar la ratificació, la qual cosa dóna entrada a l'apartat 2, la clàusula oberta del qual estableix que «*de los actos del Rey serán responsables las personas que los refrenden*».

Segons el Govern basc, s'han d'excloure específicament els actes provinents d'«els aparells de l'Estat-comunitat, en el cas que en l'ordenament autonòmic es prevegi una ratificació diferent atès que no obeeix a cap lògica institucional el fet que el President del Govern de l'Estat ratifiqui actes del Rei que porten la seva causa en un procediment regulat per la normativa autonòmica; en aquest cas, l'exigència de responsabilitat, tal com preveu l'article 64.2 de la CE, resulta impossible de complir». A més, sosté que ja existeixen excepcions respecte al que disposa l'article 64.1 de la CE, dins de la lògica autonòmica, com per exemple la ratificació de les lleis autonòmiques, que no reben ni la sanció reial ni, tampoc, són ratificades pel President del Govern de l'Estat.

La posició del representant del Parlament basc és molt semblant a la del Govern basc. Entén, en suma, que l'article 64 de la CE es refereix només a les funcions del Rei detallades a l'article 62 de la CE, i que, per tant, queda exclòs el nomenament de President de Comunitat Autònoma.

Per la seva banda, l'Advocat de l'Estat

defensa una interpretació literal de l'article 64 de la CE, i ataca la «lògica extrapositiva» de la interpretació del Govern basc. A més, sosté que en la institució de la ratificació la responsabilitat és conseqüència de la competència per ratificar i no a l'inrevés. A aquests efectes recorda la STC 16/1984, de 6 de febrer, sobre la ratificació del Reial Decret de Nomenament de President de la Comunitat Foral de Navarra, en la qual el Tribunal Constitucional ja va resoldre que la competència per efectuar la ratificació corresponia al President del Govern central. I d'una banda això és així perquè si el nomenament correspon a la Corona depassa els límits de l'ordenament autonòmic, i de l'altra perquè els dos tipus de ratificació exposats pel Govern basc es reconduïen a la unitat, mitjançant l'exigència de responsabilitat al refrendant, en uns casos merament formal i en d'altres arribant també al contingut de l'acte. A partir d'aquestes consideracions demana que es declari la inconstitucionalitat de l'article 4.2 de la Llei Basca de Govern, que concedeix la competència per a la ratificació al President del Parlament basc, atès que entra en contradicció amb l'article 64.1 de la CE.

2. El Tribunal Constitucional es decanta per la postura manifestada per l'Advocat de l'Estat, en el sentit que la qüestió de saber a qui correspon la competència debatuda és inseparable de l'apreciació de l'adequació de l'article 4.2 de la Llei Basca de Govern a l'ordre competencial derivat de la Constitució i de l'EAPB. És procedent, doncs, la seva tramitació en la forma prevista per al recurs d'inconstitucionalitat, segons l'article 67 de la LOTC (f.j.1).

El Tribunal Constitucional estableix la contradicció entre l'article 4.2 de la Llei Basca de Govern i l'article 64 de la CE, en relació amb l'article 56.3 de la Consti-

tució. Entén que la ratificació és un «*instituto autónomo en el proceso de formación de los actos jurídicos, en el que no aparece como elemento esencial la participación activa del refrendante en el contenido de los mismos*». La responsabilitat, doncs, deriva de la ratificació. D'acord amb una interpretació literal de l'article 64.1 de la CE, sosté que la ratificació correspon «en general» als membres de l'Executiu central i només en casos excepcionals o «situacions límit» al President del Congrés. L'article 64.1 de la CE fa referència a *personas*, no a la «forma» de la ratificació (f.j. 3).

D'altra banda, el Tribunal Constitucional recull el diferent paper que el Rei exerceix en la sanció i promulgació de les lleis de l'Estat-central i de les Comunitats Autònomes: el Rei no sanciona les lleis de les Comunitats Autònomes ni nomena els membres dels seus Consells de Govern, ni expedeix els decrets d'aquests, ni realitza la convocatòria de les eleccions, ni convoca o dissol les respectives Assemblees Legislatives, ni proposa a aquestes el candidat a President dels seus Consells Executius. Però això no permet concloure que, en el cas que s'atribueixi de manera expressa al Rei un acte relatiu a les Comunitats Autònomes, aquest acte del Rei no s'hagi d'adequar a la Constitució, com s'esdevé amb el nomenament de President de la Comunitat Autònoma, el qual, com a suprema autoritat d'aquesta i com a posseïdor de l'ordinària representació de l'Estat, personifica la vinculació de les Comunitats Autònomes a l'Estat, del qual, segons l'article 56 de la CE, el Rei

és símbol de la seva unitat i permanència (f.j. 5).

Per al Tribunal Constitucional, en definitiva, cal reduir a la unitat la institució de la ratificació, que actua sobre l'acte final de nomenament en aquest cas, i que s'integra en el marc de dues voluntats concurrents: la del Rei —encara que el seu és un acte degut— i la del ratificant. Per això, la ratificació del President del Govern central, tal com estableix l'article 64.1 de la CE, no suposa cap mena d'ingerència competencial sinó el compliment de les previsions constitucionals.

3. En aquesta sentència el Tribunal Constitucional es mostra partidari d'una interpretació literal i textual de l'article 64 de la CE. Les altres poden ser «raonables» però no s'ajusten als criteris interpretatius que segueix aquí. D'altra banda, les consideracions del Tribunal Constitucional es mouen dins d'una lògica de Monarquia parlamentària racionalitzada i de distinció entre el que seria l'Estat-institució i l'Estat-comunitat. Consideracions, fet i fet, que deixen entreveure una lectura centralista del text constitucional.

Des d'un punt de vista funcional, el Govern basc defensa una concepció pràctica i realista de la interrelació sanció-ratificació, amb una especial repercussió en l'ordenament autonòmic, però també extensible als actes de l'Estat central. La postura del Tribunal Constitucional talla les ales a aquesta interpretació renovadora.

J. L. P. F.

Sentència 8/1987, de 29 de gener. Conflicte positiu de competència núm. 455/1985. Ratificació del Reial Decret 82/1985 de nomenament de Lehendakari (arts. 64.1 i 56.3 de la CE)

Ponent:

Carlos de la Vega Benayas

1. Conflicte positiu de competència plantejat pel Govern basc davant el Go-

vern de l'Estat, ja que entén que el Reial Decret 82/1985, de 25 de gener, pel qual es nomena el senyor José Antonio Ardanza com a President del Govern basc, havia de ser ratificat pel President del Parlament basc i no pel President del Govern de l'Estat.

Aquesta sentència és bàsicament idèntica a la que hem ressenyat anteriorment, que arriba fins i tot a reproduir els fonaments jurídics d'aquella. Les argumentacions de l'Advocat del Govern basc, el

Lletrat del Parlament basc i l'Advocat de l'Estat són fonamentalment les mateixes.

2. Tanmateix, podem fer esment de les següents variants: *a)* Des de l'inici del procés es tramita com a recurs d'inconstitucionalitat (art. 67 de la LOTC). *b)* Els efectes de nul·litat de l'article 4.2 de la Llei Basca de Govern s'entenen produïts des de l'anterior sentència, a la qual cal remetre's.

J. L. P. F.

Sentència 19/1987, de 17 de febrer. Qüestió d'inconstitucionalitat núm. 665/1984. Autonomia tributària de les corporacions locals

Ponent:

Luis Díez Picazo y Ponce de León

1. Qüestió d'inconstitucionalitat plantejada per la Sala del Contencioso-Administratiu de l'Audiència Provincial de Sevilla en actes de recurs contencioso-administratiu interposat contra l'acord de l'Ajuntament de Jerez de la Frontera sobre la imposició del tipus impositiu del 5 % sobre la quota líquida de l'Impost sobre la Renda de les Persones Físiques, i el tipus impositiu del 40 % en la Contribució Territorial Urbana i del 20 % en la Contribució Rústica i Pecuària. Es planteja la qüestió sobre els articles 8, 9, 13 i Disposició transitòria primera de la Llei 24/1983, de 21 de desembre, en relació amb els articles 1, 9, 14, 31, 53.1, 133.1 i 2, 139, 149.1.1 i 157 de la CE.

La Sala del Contencioso-Administratiu citada va admetre el recurs i el tramità per la via regulada a la Llei 62/1978, perquè entenia afectat el dret fonamental reconegut a l'article 14 de la CE, i en íntima relació amb aquest perquè hi podia haver il·legalitat dels esmentats preceptes qüestionats pel fet de violar el principi

de legalitat tributària de l'article 9.3 de la CE.

El Fiscal General de l'Estat al·lega que, si bé el legislador va disposar la possibilitat de recàrrec i en va fixar les condicions, no tots els ajuntaments el van introduir per a l'exercici fiscal de 1983, ni tampoc van ser iguals els tipus impositius establerts en aquells casos en què els ajuntaments van fer ús de la possibilitat establerta a la llei. Però això no trenca el principi d'igualtat: la participació ciutadana en la despesa municipal opera en relació o proporció a les necessitats concretes de cada municipi. L'autonomia municipal (art. 140 de la CE) resulta viable gràcies a la possibilitat de disposar de «mitjans suficients» (art. 142 de la Constitució) i aquests mitjans s'han de fixar cas per cas, dins de les previsions legals. No hi ha discriminació si el tracte desigual té una justificació raonable —com és el dèficit de les hisendes locals— i es realitza d'acord amb el principi de legalitat. Entén que tot això es va respectar i que no hi ha, doncs, inconstitucionalitat.

Per al Lletrat de l'Estat, el procés s'hauria d'haver canalitzat per la via del

recurs d'empara, per tal d'analitzar si la utilització per part d'un ajuntament d'una facultat atorgada per la llei vulnera el principi d'igualtat. No hi ha motiu, doncs, per predicar la vulneració del precepte en abstracte. Sobre el principi de legalitat, sosté que s'ha de reconèixer el dret de les corporacions locals a establir i exigir tributs d'acord amb la Constitució i les lleis per tal d'aconseguir la seva suficiència econòmica: una cosa és que les corporacions locals puguin fer un ús inadequat de la facultat que la Llei 24/1983 els confereix (cosa que comportaria una desviació de poder) i una altra cosa ben diferent és que els preceptes qüestionats estiguin viciats d'inconstitucionalitat.

2. El Tribunal Constitucional es remet a la STC 179/1985, de 19 de desembre, que va declarar la inconstitucionalitat dels articles 8.1 i 9.1 de la citada Llei 24/1983 —la resolució d'aquest recurs és posterior a la data de presentació d'aquesta qüestió—. Considerats els citats articles nuls, amb efectes generals i *erga omnes*, el Tribunal Constitucional centra la seva anàlisi en l'article 13.1.

La possible vulneració d'aquest precepte en relació amb la Constitució podria dividir-se, segons el Tribunal Constitucional, en tres aspectes diferents: a) La contravenció en la llibertat de fixació de tipus impositius de les normes constitucionals que estableixen la igualtat (art. 1.1, 14, 31.3 i 139.1.b). b) La contravenció de les reserves de llei que es consideren de respecte obligat (arts. 31.1, 53.1, 133.1 i 2). c) Les disposicions limitadores de les potestats tributàries dels ens territorials de l'Estat (arts. 149.1.1 i 157.2 de la CE). A més a més cal afegir, com a element a tenir en compte, que a partir de 1979 la CTU i la CTRP es convertiren en tributs locals en virtut de la Disposició transitòria 1.b) de la Llei 44/1978, de 8 de setembre, sobre l'Im-

post de la Renda de les Persones Físiques.

El Tribunal Constitucional parteix de la «igualtat» com un valor superior de l'ordenament jurídic (art. 1.1 de la CE), diferent del dret a la igualtat davant de la Llei (art. 14 de la CE) i dels drets concrets en què la igualtat és un aspecte integrant, tal com passa en l'article 31 de la CE, on apareix com a criteri inspirador del sistema tributari.

En relació amb l'article 14 de la CE, l'article 13.1 de la Llei 24/1983 estableix una *diversitat de tracte però no una discriminació* entre els contribuents: «*La diversificación de los tipos impositivos para las contribuciones territoriales que examinamos, puede, por ello, concebirse en abstracto, como acomodadas a las exigencias del principio de igualdad, siempre que posea un fundamento justificado y racional y arranque de situaciones que puedan legítimamente considerarse como diversas. No hay, por tanto, en esta diversidad una violación autónoma del derecho consagrado en el artículo 14*» (f.j. 3).

En relació amb l'article 31.1 de la CE, l'article 13.1 de la Llei 24/1983 s'ha de considerar dins de la unitat del sistema tributari en tot el territori espanyol com a exigència de la igualtat entre els espanyols i dins també del principi de reserva de llei en l'ordre tributari: la llei ha d'establir els criteris o principis inspiradors de la matèria tributària, però pot contenir remissions a normes infraordenades. En aquest sentit, i recordant la doctrina establerta a la STC 179/1985, el legislador estatal pot realitzar una regulació parcial dels tipus impositius com ara l'establiment d'uns marges delimitadors d'aquests per a la seva ulterior concreció per part de cada corporació local, a la qual, en funció de la seva autonomia i de les necessitats de la seva hisenda, correspondrà decidir quin serà el tipus impositiu — o altres extrems — que, d'acord amb el marc legal, hagin de ser d'aplicació en

el seu corresponent territori. El que passa és que en el cas que ens ocupa el Tribunal Constitucional considera que la «tècnica» emprada pels ajuntaments per a l'ordenació de les contribucions esmentades implica «un pleno desapoderamiento del legislador en favor de la autonomía local (...), una renuncia del legislador al establecimiento de toda limitación en el ejercicio de la potestad tributaria de las Corporaciones Locales». i això vulnera el que preveu l'article 133.2 de la CE i, sobretot, l'article 31.3 de la CE. Dràstica conclusió la del Tribunal Constitucional, que clarament no és l'única possible, com ens mostra la presència del vot particular del magistrat Díaz Eimil.

En conseqüència, el Tribunal Constitucional declara la inconstitucionalitat de l'article 13.1 de la Llei 24/1983. A més, estableix que s'aplicaran, en absència de normes concretes, els tipus impositius inicialment concebuts com a supletoris en les CTU i en la CTRP.

Vot particular del magistrat Eugenio Díaz Eimil: Gira entorn de dos elements que el fan separar-se de l'opinió majoritària del Tribunal Constitucional i que ens aporten raonaments realistes sobre la problemàtica de l'autonomia tributària de les corporacions locals: a) L'habilitació que l'article 13.1 de la Llei 24/1983 concedeix als ajuntaments no és contrària a

la reserva legal establerta a l'article 31.3 de la CE. No hi ha cap «renúncia plena» del legislador pel fet que la llei permeti que les corporacions locals regulin alguns elements del tribut: «Es una potestad que se concede dentro de un sistema tributario preconfigurado por el legislador que sujeta a importantes límites la autonomía municipal (...). 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.» b) No vulnera tampoc el dret a la igualtat de l'article 14 de la CE, atès que no és discriminació el diferent tracte previst per aquesta norma.

3. La sentència que comentem s'emmarca dins del vigent règim transitori, mentre no es dicti la futura i més definitiva Llei de Finançament de les Entitats Locals. És interessant de destacar, a més, el tractament diferent que rep el postulat de la igualtat, en les seves diverses accepcions o ubicacions en el text constitucional, segons la doctrina diverses vegades reiterada del Tribunal Constitucional, i el seu nexa concret en aquest cas amb el principi de reserva de llei en matèria tributària, reserva que no pot associar-se ni a la llei formal ni a l'exclusivitat de la llei per regular la matèria tributària.

J. L. P. F.

Sentència 24/1987, de 27 de febrer. Autonomia universitària

El Govern Basc va recórrer contra diversos articles de la Llei de Reforma Universitària. El recurs es fonamentava en alguns casos en la violació de l'autonomia universitària i, en els altres, en la violació de les competències de la Comunitat Autònoma. El Tribunal Constitucional no accepta cap de les argumentacions basa-

des en invasió de la competència autonòmica. En canvi, anul·la alguns preceptes perquè entén que no respecten la configuració constitucional de l'autonomia universitària, que qualifica d'autèntic dret fonamental.

En efecte, són objecte d'anul·lació els preceptes que atribueixen competències