

# 1.3. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

## 1.3.1. SENTENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

A cargo de Joan Lluís Pérez Francesch

**Sentencia 5/1987, de 27 de enero. Conflicto positivo de competencia 494/1984. Refrendo del R. Decreto 771/1984 de nombramiento de Lehendakari (arts. 64.1 y 56.3 CE).**

*Ponente:*

Gloria Begué Cantón

1. Conflicto positivo de competencia planteado por el Gobierno Vasco en relación al Real Decreto 771/1984, de 16 de abril, por el que se nombra Presidente del Gobierno Vasco a D. Carlos Garaikoetxea, por entender que debió ser refrendado por el Presidente del Parlamento Vasco y no por el Presidente del Gobierno del Estado, como así fue.

El Tribunal Constitucional tramita el presente conflicto de competencia por la vía del art. 67 LOTC, después de las alegaciones del Abogado del Estado, y recoge los puntos de vista de esta parte tanto procedimentalmente como en cuestiones de fondo. Intervienen, además, los representantes del Gobierno Vasco y del Parlamento Vasco, defendiendo posiciones muy próximas entre sí, pero que no prosperarán.

En virtud de la tramitación por la vía del art. 67 LOTC, el TC falla la nulidad del art. 4.2 de la Ley Vasca de Gobierno (Ley 7/1981, de 30 de junio) y concede la facultad para refrendar el R. Decreto de nombramiento de Lehendakari al Presidente del Gobierno del Estado, sosteniendo una interpretación literal del art. 64.1 en relación con el art. 56.3, ambos de la CE.

La postura del Gobierno Vasco se centra en una concepción del refrendo como institución que posibilita el ejercicio del control parlamentario de las decisiones del Ejecutivo a través del traslado de la responsabilidad al refrendante. Sostiene la existencia de dos tipos de actos objeto del refrendo: 1) Aquellos cuyo contenido no viene fijado por la voluntad del refrendante (p. ej. el refrendo del Presidente del Gobierno del Estado al acto real de nombramiento de los miembros del Consejo General del Poder Judicial o del Tribunal Constitucional, el refrendo de «las leyes» en general por parte de los sujetos legitimados para ello, o el mismo nombramiento de Lehendakari). Aquí el refrendo se diluye como institución, «pues resulta difícil comprender por qué debe refrendar quien no puede asumir ningún grado de responsabilidad sobre el contenido del acto». 2) Aquellos actos en los que el refrendante tiene una participación activa en su contenido, siendo por lo tanto a él imputable la responsabilidad de los mismos. En esta lógica de exigencia y traslado de responsabilidad se sitúa la previsión del art. 4.2. de la Ley Vasca de Gobierno, que traslada la responsabilidad del refrendo al Presidente del Parlamento Vasco, como persona que interviene directamente en el proceso parlamen-

tario de nombramiento de Lehendakari. Desde estas coordenadas el Gobierno Vasco propone una lectura no literal del art. 64 CE. Entiende que el ap. 1.º contiene una cláusula general sobre el refrendo, que atribuye al «Presidente del Gobierno o a los Ministros competentes» la condición de sujetos legitimados para efectuarlo, «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». Es decir, que no siempre les correspondería efectuar el refrendo, dando entrada entonces al ap. 2.º, cuya cláusula abierta establece que «De los actos del Rey serán responsables las personas que los refrenden».

Según el Gobierno Vasco, deben excluirse específicamente los actos provenientes de «los apartados del Estado-comunidad, en el caso de que en el ordenamiento autonómico se prevea un refrendo distinto, ya que no obedece a ninguna lógica institucional que el Presidente del Gobierno del Estado refrende actos del Rey que traen su causa en un procedimiento regulado por normativa autonómica, pues en ese caso la exigencia de responsabilidad, tal y como prevé el art. 64.2 de la Constitución, es de imposible cumplimiento». A mayor abundamiento, sostiene que ya existen excepciones a lo dispuesto en el art. 64.1 CE dentro de la lógica autonómica, como p. ej. el refrendo de las leyes autonómicas, que ni siquiera reciben la sanción real y en las que el Presidente del Gobierno del Estado no efectúa el refrendo de las mismas.

La postura del representante del Parlamento Vasco es muy semejante a la del Gobierno Vasco, entendiéndose, en suma, que el art. 64 CE se refiere sólo a las funciones del Rey detalladas en el art. 62 CE y que, por lo tanto, el nombramiento de Presidente de Comunidad Autónoma está excluido.

Por su parte, el Abogado del Estado defiende una interpretación literal del art. 64 CE, atacando la «lógica extrapolativa» de la interpretación del Gobierno Vasco. Además, sostiene que en la institución del refrendo la responsabilidad es consecuencia de la competencia para refrendar y no al revés, recordando a estos efectos la STC 16/1984, de 6 de febrero, sobre el refrendo del R. Decreto de nombramiento de Presidente de la Comunidad Foral de Navarra, en la que el TC ya resolvió que la competencia para efectuar el refrendo correspondía al Presidente del Gobierno Central. Y ello es así porque, si el nombramiento corresponde a la Corona, rebasa los límites del ordenamiento autonómico y porque los dos tipos de refrendo expuestos por el Gobierno Vasco se reconducen a unidad, mediante la exigencia de responsabilidad al refrendante, en unos casos meramente formal y en otros alcanzando también al contenido del acto. A partir de estas consideraciones pide que se declare la inconstitucionalidad del art. 4.2 de la Ley Vasca de Gobierno que concede la competencia para el refrendo al Presidente del Parlamento Vasco, por contradicción con el art. 64.1 CE.

2. El TC se decanta por la postura manifestada por el Abogado del Estado, en el sentido de que la cuestión de a quién corresponde la competencia debatida es inseparable de la apreciación de la adecuación del art. 4.2 de la Ley Vasca de Gobierno al orden competencial derivado de la CE y del EAPV. Procede, pues, su tramitación en la forma prevista para el recurso de inconstitucionalidad, según el art. 67 LOTC (f.j. 1).

El TC establece la contradicción entre el art. 4.2 de la Ley Vasca de Gobierno y el art. 64 CE, en relación con el art. 56.3 CE. Entiende que el refrendo es un «instituto autónomo en el proceso de forma-

ción de los actos jurídicos, en el que no aparece como elemento esencial la participación activa del refrendante en el contenido de los mismos». La responsabilidad, pues, deriva del refrendo. En una interpretación literal del art. 64.1 CE, sostiene que el refrendo corresponde «en general» a los miembros del Ejecutivo central y sólo en excepciones o situaciones límites» al Presidente del Congreso. El art. 64.1 CE hace referencia a *personas*, no a la «forma» del refrendo (f.j.3).

Por otro lado, el TC recoge el diferente papel del Rey en la sanción y promulgación de las leyes del Estado-central y de las Comunidades Autónomas: el Rey no sanciona las leyes de las Comunidades Autónomas, ni nombra a los miembros de sus Consejos de Gobierno, ni expide los Decretos de éstos, ni realiza la convocatoria de las elecciones, ni convoca o disuelve las respectivas Asambleas Legislativas, ni propone a éstas el Candidato a Presidente de sus Consejos Ejecutivos. Pero ello no permite concluir que, en el caso de que expresamente se atribuya al Rey un acto relativo a las Comunidades Autónomas, este acto del Rey no deba adecuarse a la Constitución, como ocurre con el nombramiento del Presidente de la Comunidad Autónoma, el cual, como suprema autoridad de ésta y como ostentador de la ordinaria representación del Estado, personifica la vinculación de las Comunidades Autónomas al Estado, de cuya unidad y permanencia el art. 56 CE define al Rey como símbolo (f.j.5).

Para el TC, en definitiva, es preciso reducir a unidad la institución del refrendo, que actúa sobre el acto final de nombramiento en este caso y que se integra en el marco de dos voluntades concurrentes: la del Rey —aunque el suyo es un acto debido— y la del refrendante. Por eso, el refrendo del Presidente del Gobierno Central tal como establece el art. 64.1 CE no supone injerencia competencial alguna sino cumplimiento de las previsiones constitucionales.

3. En la presente sentencia el TC se muestra partidario de una interpretación literal y textual del art. 64 CE. Las demás pueden ser «razonables» pero no se ajustan a los criterios interpretativos que sigue aquí. Por otro lado, las consideraciones del TC se mueven dentro de una lógica de Monarquía parlamentaria racionalizada y de distinción entre lo que sería el Estado-institución y el Estado-comunidad. Consideraciones, en fin, que dejan traslucir una lectura centralista del texto constitucional.

Desde un punto de vista funcional, el Gobierno Vasco defiende una concepción práctica y realista de la interrelación sanción-refrendo, de especial repercusión en el ordenamiento autonómico, pero también extensible a los actos del Estado central. La postura del TC corta las alas a dicha interpretación renovadora.

J. L. P. F.

Sentencia 8/1987, de 29 de enero. Conflicto positivo de competencia núm. 455/1985. Refrendo del RD 82/1985 de nombramiento de Lehendakari (arts. 64.1 y 56.3 CE).

*Ponente:*

Carlos de la Vega Benayas

planteado por el Gobierno Vasco frente al Gobierno del Estado por entender que el RD 82/1985, de 25 de enero, por el que se nombra a D. José Antonio Ardanza

1. Conflicto positivo de competencia

como Presidente del Gobierno Vasco, debió ser refrendado por el Presidente del Parlamento Vasco y no por el Presidente del Gobierno del Estado.

La presente sentencia es básicamente idéntica a la que hemos reseñado anteriormente, reproduciéndose incluso los fundamentos jurídicos de aquella. Las argumentaciones del Abogado del Gobierno Vasco, del Letrado del Parlamento Vasco y del Abogado del Estado son

también fundamentalmente las mismas.

2. Sin embargo, podemos hacer mención de las siguientes variantes: 1) Desde el inicio del proceso se tramita como recurso de inconstitucionalidad (art. 67 LOTC). 2) Los efectos de nulidad del art. 4.2. de la Ley Vasca de Gobierno se entienden producidos desde la anterior sentencia, a la cual hay que remitirse.

J. L. P. F.

**Sentencia 19/1987, de 17 de febrero. Cuestión de inconstitucionalidad núm. 665/1984. Autonomía tributaria de las Corporaciones Locales.**

*Ponente:*

Luis Díez-Picazo y Ponce de León

1. Cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Provincial de Sevilla en autos de recurso contencioso-administrativo interpuesto contra el acuerdo del Ayuntamiento de Jerez de la Frontera sobre imposición del tipo de gravamen del 5 por 100 sobre la cuota líquida del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, y tipo de gravamen del 40 por 100 en la Contribución Territorial Urbana y 20 por 100 en la Contribución Rústica y Pecuaria. Se plantea la cuestión sobre los arts. 8, 9, 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. 1.º y 157 CE.

La Sala de lo Contencioso-Administrativo citada adoptó el recurso tramitándolo por el cauce regulado en la Ley 62/1978 por entender afectado el derecho fundamental reconocido en el art. 14 CE, y en íntima relación con él por poder haber igualdad de los mencionados preceptos cuestionados por violar el principio de legalidad tributaria del art. 9.3 CE.

El Fiscal General del Estado alega que, si bien el legislador dispuso la posibilidad del recargo y fijó sus condiciones, no todos los Ayuntamientos lo introdujeron para el ejercicio fiscal de 1983, ni tampoco fueron iguales los tipos establecidos en aquellos casos en que se hizo uso por los Ayuntamientos de la posibilidad establecida en la Ley. Pero ello no hace quebrar el principio de igualdad: la participación ciudadana en el gasto municipal opera en relación o proporción a las necesidades concretas de cada municipio. La autonomía municipal (art. 140 CE) se hace viable por la posibilidad de disponer de «medios suficientes» (art. 142 CE) y tales medios han de fijarse caso por caso dentro de las previsiones legales. No hay discriminación si el trato desigual tiene una justificación razonable —como es el déficit de las haciendas locales— y se realiza con respeto al principio de legalidad. Entiende que todo ello se respetó y que no hay, pues, inconstitucionalidad.

Para el Letrado del Estado el proceso debería haberse canalizado por la vía del recurso de amparo, analizando si la utilización por un Ayuntamiento de una facultad otorgada por la Ley vulnera el principio de igualdad. No cabe, pues,

predicar la vulneración del precepto en abstracto. Sobre el principio de legalidad, sostiene que se debe reconocer el derecho de las Corporaciones Locales a establecer y exigir tributos de acuerdo con la Constitución y las leyes a fin de conseguir su suficiencia económica; una cosa es, en fin, que las Corporaciones Locales puedan hacer 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 preceptos cuestionados estén viciados de inconstitucionalidad.

2. El TC se remite a la STC 179/1985, de 19 de diciembre, que declaró la inconstitucionalidad de los arts. 8.1 y 9.1 de la citada Ley 24/1983, cuyo fallo es posterior a la fecha de presentación de la presente cuestión. Considerados nulos con efectos generales y *erga omnes* los citados artículos, el TC centra su análisis en el art. 13.1.

La posible vulneración de dicho precepto en relación con la CE podría englobarse según el TC en tres grupos: 1) La contravención en la libertad de fijación de tipos impositivos de las normas constitucionales que establecen la igualdad (art. 1.1, 14, 31.3 y 139, 1, b). 2) La contravención de las reservas de Ley que se consideran de obligado respeto (arts. 31.1, 53.1, 133.1 y 2). 3) Las disposiciones limitadoras de las potestades tributarias de los entes territoriales del Estado (art. 149.1.1.ª y 157.2 CE). A todo ello hemos de sumar, como elemento a tener en cuenta, que, a partir de 1979, la CTU y la CTR y P devinieron tributos locales en virtud de la disposición transitoria 1, b de la Ley 44/1978, de 8 de septiembre, sobre el Impuesto de la Renta de las Personas Físicas.

El TC parte de la «igualdad» como valor superior del ordenamiento jurídico (art. 1.1 CE), diferente del derecho a la

igualdad ante la Ley (art. 14 CE) y de los derechos concretos en los que la igualdad es un aspecto integrante, como ocurre en el art. 31 CE, donde aparece como criterio inspirador del sistema tributario.

En relación al art. 14 CE, el art. 13.1 de la Ley 24/1983 establece una *diversidad de trato pero no una discriminación* entre los contribuyentes: «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 puedan legítimamente considerarse como diversas. No hay, por tanto, en esta diversidad una violación autónoma del derecho consagrado en el art. 14». (f.j.3).

En relación al art. 31.1 CE, el art. 13.1 de la Ley 24/1983 debe apreciarse dentro de la unidad del sistema tributario en todo el territorio español como exigencia de la igualdad entre los españoles y dentro también del principio de reserva de ley en el orden tributario: la Ley debe establecer los criterios o principios inspiradores de la materia tributaria, pero puede contener remisiones a normas infraordenadas. En este sentido, y recordando la doctrina sentada en la STC 179/85, puede el legislador estatal realizar una parcial regulación de los tipos impositivos, estableciendo unos márgenes delimitadores de los mismos para su ulterior concreción por cada Corporación Local, a la que corresponderá, en función de su autonomía y de las necesidades de su hacienda, decidir cuál será el tipo impositivo —u otros extremos— que, de acuerdo con el marco legal, deban ser de aplicación en su respectivo territorio. Lo que ocurre es que en el presente caso el TC considera que la «técnica» utilizada por los Ayuntamientos para la ordenación de las contribuciones que nos ocu-

pan implica «un pleno desapoderamiento del legislador en favor de la autonomía municipal (...), una renuncia del legislador al establecimiento de toda limitación en el ejercicio de la potestad tributaria de las Corporaciones Locales» y esto vulnera lo previsto en el art. 133.2 CE y sobre todo en el art. 31.3 CE. Drástica conclusión la del TC, que claramente no es la única posible, como nos muestra la presencia del voto particular del Magistrado Díez Eimil.

En consecuencia, el TC declara la inconstitucionalidad del art. 13.1 de la Ley 24/1983. Además, establece que se aplicarán, en ausencia de normas concretas, los tipos impositivos inicialmente concebidos como supletorios en la CTU y en la CTR y P.

*Voto particular del Magistrado D. Eugenio Díez Eimil:* Gira en torno a dos elementos que le hacen separarse de la opinión mayoritaria del TC y que nos aportan razonamientos realistas sobre la problemática de la autonomía tributaria de las Corporaciones Locales: 1) La habilitación que el art. 13.1 de la Ley 24/1983 concede a los Ayuntamientos no es contraria a la reserva legal establecida en el art. 31.3 CE. No hay ninguna «renuncia plena» del legislador por el hecho de que la Ley permita que las Corporaciones Lo-

cales regulen algunos elementos del tributo: 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». 2) No vulnera tampoco el derecho a la igualdad del art. 14 CE, puesto que no es discriminación el diferente trato previsto por la propia norma.

3. La presente sentencia se enmarca dentro del vigente régimen transitorio mientras no se dicte la futura y más definitiva Ley de Financiación de las Entidades Locales. Es interesante destacar, además, el diferente tratamiento que recibe el postulado de la igualdad en sus diversas acepciones o ubicaciones en el texto constitucional, según reiterada doctrina del TC, y su nexo concreto en el presente caso con el principio de reserva de ley en materia tributaria, reserva que no puede asociarse ni a la Ley formal ni a la exclusividad de la Ley para regular la materia tributaria.

J. L. P. F.

### Sentencia 24/1987, de 27 de febrero. Autonomía universitaria.

El Gobierno Vasco interpuso recurso contra diversos artículos de la Ley de Reforma Universitaria. Tal recurso se fundamentaba en algunos casos en la violación de la autonomía universitaria y, en los otros, en la violación de las competencias de la Comunidad Autónoma. El Tribunal Constitucional no acepta ninguna de las argumentaciones basadas en

invasión de la competencia autonómica. Por el contrario, anula algunos preceptos por entender que no respetan la configuración constitucional de la autonomía universitaria, a la que califica de auténtico derecho constitucional.

En efecto, son objeto de anulación los preceptos que atribuyen competencias académicas al Consejo Social, puesto