

INSTRUCCION NUM. 2/1984

INSTRUCCION SOBRE LA LEY DE SANEAMIENTO Y REGULACION DE LAS HACIENDAS LOCALES

La Ley 24/1983, de 21 de diciembre, sobre medidas urgentes de saneamiento y regulación de las Haciendas Locales, concede a los Ayuntamientos la posibilidad de imponer un recargo en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, consistente en un porcentaje único aplicable sobre la cuota líquida de dicho impuesto. Como consecuencia de tal autorización son muchos los Ayuntamientos que han acordado imponer la exacción prevista en la mencionada Ley.

Contra algunos de estos acuerdos municipales se han interpuesto recursos contencioso-administrativos, utilizando el procedimiento de la Ley 62/78, de 26 de diciembre, de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de la Persona, unas veces por particulares y otras por Concejales de las Corporaciones, en su condición de tales o como integrantes de una determinada agrupación o partido político.

Se ha observado que los recurrentes, por regla general, esgrimen como fundamento de su protección procesal la vulneración del artículo 14 de la Constitución Española que establece la igualdad de los españoles ante la Ley, por lo que inicialmente la tramitación de las reclamaciones consigue la cobertura de la Ley de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de la Persona.

Al amparo de la legislación especial se viene solicitando por los recurrentes la suspensión de la efectividad del acto

administrativo impugnado, prevista como general en el artículo 7.4 de la Ley 62/1978, salvo que se justifique la existencia o posibilidad de perjuicio grave para el interés general.

El Ministerio Fiscal deberá actuar en todos estos procedimientos en defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la Ley. Asimismo, velará por el estricto cumplimiento de los principios que informan las normas procedimentales y de la adecuación a la Ley de todas las actuaciones procesales, cuidando de que no se utilicen en forma distinta a la prevista por el legislador en cada caso concreto lo que pudiera entrañar un intento de fraude a la Ley.

La necesaria unidad de criterios que debe presidir la actuación del Ministerio Fiscal en cuantas actuaciones procedimentales sea llamado a intervenir nos mueve a dictar estas instrucciones para fijar las pautas de actuación sobre las cuestiones procesales más importantes que se presentan en los procedimientos iniciados con ocasión de las impugnaciones de la exacción municipal cuestionada.

Los criterios unitarios afectan a dos cuestiones que se plantean en el curso del procedimiento especial utilizado por los recurrentes: a) Vulneración del principio de igualdad ante la Ley. b) Suspensión de la efectividad de los acuerdos.

a) *Vulneración del principio de igualdad ante la Ley*

El principio de igualdad ha de cumplirse y entenderse en sus propios límites. La igualdad que proclama el artículo 14 de la Constitución lo es ante la Ley —que es la misma, la de 21 de diciembre de 1983—, lo que no quiere decir equiparación, porque el legislador ha de proveer de normas diferentes para situaciones desiguales. Lo que prohíbe el artículo 14 de la Constitución es que se den fórmulas de privilegio o diferenciadoras ante situaciones iguales, y así ha sido interpretado por el Tribunal Constitu-

cional (Sentencias de 2 de julio de 1981, 10 de julio de 1981, 12 de noviembre de 1981 y 21 de julio de 1983; Autos de 23 de febrero y 15 de junio de 1983). La invocación del principio de igualdad no puede hacerse de forma generalizada sin analizar los puntos de referencia y de las situaciones referidas. Y por ello el afirmar que los vecinos de un Ayuntamiento no son iguales que los de otros municipios por razón del acuerdo que se pretende impugnar, equivale a ignorar los factores o variables que definen la igualdad en cuanto condición de las personas.

Todos los vecinos de un municipio son iguales ante el acuerdo y no pueden serlo con los de otro municipio, porque ni reciben los beneficios derivados del recargo del impuesto, ni a los de otro municipio alcanza el poder normativo del Ayuntamiento que dictó el acuerdo, ni las necesidades a las que se trata de subvenir son coincidentes.

El procedimiento elegido no se corresponde con el objeto sobre el que versa el recurso. El principio de igualdad (art. 14 de la Constitución Española) no está directamente afectado por el acuerdo que se pretenda impugnar; en principio, todos los vecinos del municipio y en los mismos términos (art. 11, núms. 1 y 2, Ley de 21 de diciembre de 1983), habrán de satisfacer las cantidades que determine la exacción correspondiente.

La diversidad del baremo impositivo, según los diferentes municipios, viene justificada y hasta exigida por la naturaleza y fines del tributo impugnado y por los principios que informan la Ley que autoriza el recargo, cuya Exposición de motivos expone con claridad que las medidas de saneamiento y regulación que establece, junto con las que se incluyen en la Ley de Presupuestos del Estado para 1983, constituyen el vehículo de la transición de un modelo financiero centralista a otro de financiación múltiple descentralizada, que exige nuestra Constitución.

Los acuerdos municipales no son sino una decisión adoptada dentro del ámbito definido por una Ley —la de 21 de diciembre de 1983— que no puede ser impugnada, ni

suspendida su efectiva aplicación utilizando vías procesales no previstas por el legislador o que sean inadecuadas dada la índole material del objeto del recurso.

Desde otro punto de vista los acuerdos que se pretende impugnar se inscriben en el marco de la necesaria autonomía municipal (Constitución, art. 140) y en la provisión de fuentes para sus Haciendas (Constitución, art. 142), que tienen su desarrollo concreto en materia de exacciones y tributos en la Ley de 28 de octubre de 1981, 40/81, que aprueba determinadas medidas sobre régimen jurídico de las Corporaciones locales (art. 3.2.h; arts. 18 ss. y art. 26) y más específicamente en la Ley de 21 de diciembre de 1983, de medidas urgentes de saneamiento y regulación de las Haciendas Locales.

Por tanto, cualquier impugnación sobre la materia de imposición y ordenación de tributos propios de las Corporaciones Locales tiene su regulación peculiar en las disposiciones mencionadas, y más concretamente en el artículo 26 de la Ley de 28 de octubre de 1981, núm. 40/81.

El Ministerio Fiscal deberá oponerse a la admisión del recurso cuando se base en la reclamación de un derecho fundamental, solicitando de la Sala que remita a la parte recurrente al procedimiento adecuado.

b) *Suspensión de la efectividad de los acuerdos*

La naturaleza y fines del incidente de suspensión de la ejecución del acto o de la efectividad de los acuerdos en la Ley Reguladora de Jurisdicción Contencioso-Administrativa es la misma que en el procedimiento especial de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales de la persona, pero los principios reguladores de su aplicación y su contenido son diferentes. El artículo 7.2, 3, 4 y 5 de la Ley 62/78 prevé la suspensión, en todo caso, cuando se trate de sanciones de orden público, y la condiciona en los demás supuestos a que no se produzca un perjuicio grave para el

interés general sin necesidad de afianzamiento de los perjuicios que pudieran derivarse, mientras en el procedimiento de la Ley Reguladora de la Jurisdicción se podrá exigir caución para salvaguardar el daño a los intereses públicos o de terceros.

La mayor efectividad del mecanismo de la suspensión en el marco de la Ley de Protección Jurisdiccional está justificada por la naturaleza de los derechos en litigio —derechos fundamentales y libertades públicas— mientras en los recursos ordinarios de ámbito jurisdiccional se ventilan cuestiones o intereses no relacionados de manera directa con derechos fundamentales de la persona.

No cabe, por tanto, sostener la existencia de un incidente de suspensión de carácter autónomo que viva desligado de los principios informadores de la regulación, contenido y ámbito del proceso para el que está previsto.

Si se afirmase y mantuviese la autonomía del incidente de suspensión, aunque la vía procesal no sea la adecuada, se producirán derivaciones procesales impropias de la acción que se ejercita y se abre un camino para propósitos que la Ley no ampara. De aquí que antes de resolver sobre la suspensión del acto haya de decidirse sobre la adecuación del proceso especial de la Ley 62/78, definido por la limitación de su objeto posible que se mueve en el mundo de lo real y no en la interesada voluntad de la parte, según cite o no un precepto constitucional supuestamente infringido. Al tratarse de una cuestión de orden público, la resolución no requiere instancia ni momento preclusivo.

En la valoración de los intereses en juego, debe tenerse en cuenta que la Ley 24/84, al establecer el recargo municipal esgrime como argumentos determinantes de su contenido la crónica situación deficitaria de las Corporaciones Locales, la necesidad de obtener recursos necesarios para financiar los déficits de los servicios y la necesidad de obtener mayores ingresos por las Corporaciones Locales para desempeñar las funciones que la Ley le atribuye.

En este contexto de recargos tiene una finalidad y destino genérico cuando se impongan en virtud de la cláusula general del artículo 8.1 de la Ley de 24 de diciembre de 1983 o la más específicamente prevista por el artículo 6.º para financiar el servicio de transporte colectivo urbano e interurbano tanto de superficie como subterráneo.

Si se suspende la percepción del impuesto se causa un grave perjuicio que afecta a servicios de interés público innegable.

Ante la falta de ingresos en las Haciendas Locales los Ayuntamientos se verán obligados a buscar fuentes de financiación crediticia —con importantes intereses— que agravan el déficit de sus presupuestos con perjuicio para el funcionamiento de los servicios y de la situación general de las Corporaciones.

Por último, conviene señalar que algunas Salas vienen utilizando el trámite previo del artículo 62 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa para decidir sobre la admisión de los recursos interpuestos al amparo de la Ley 62/78, de 26 de diciembre, de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de la Persona, cuando estiman que debe plantearse como cuestión previa si los actos recurridos vulneran algún derecho o libertad fundamental de los que se mencionan en el artículo 53.2 de la Constitución que justifique la procedencia del amparo jurisdiccional.

Por todo lo anterior, el Fiscal al intervenir en este tipo de recursos deberá observar las siguientes instrucciones:

1.º En el caso en que se utilice el trámite previo se opondrá a la admisión del escrito de interposición del recurso cuando el procedimiento elegido sea el de la Ley de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de la Persona.

2.º Se opondrá en todo caso a la suspensión del acuerdo impugnado alegando que existe perjuicio grave para el interés general (art. 7.4, Ley 62/78).

3.º En el caso de que la Sala tramitase el recurso por los cauces de la Protección Jurisdiccional, el Ministerio Fiscal, al formular las alegaciones previstas en el artículo 8.4 de la Ley 62/78, solicitará la inadmisibilidad del recurso por no estimarse vulnerado el artículo 14 de la Constitución Española esgrimido como base y fundamento de la reclamación deducida.

Madrid, 15 de junio de 1984.

EL FISCAL GENERAL DEL ESTADO

Excmos. e Ilmos. Sres. Fiscales Jefes de las Audiencias Territoriales y Provinciales.