

6408 *Pleno. Sentencia 45/2007, de 1 de marzo de 2007. Recurso de inconstitucionalidad 1423-1999. Interpuesto por el Defensor del Pueblo frente al inciso final del primer párrafo del artículo 72 de la Ley 42/1998, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 1999.*

Principios de interdicción de la arbitrariedad del legislador e igualdad: coeficiente de población para liquidar la participación de las corporaciones locales en los tributos del Estado correspondiente a los años 1997 y 1998 (STC 104/2000).

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por doña María Emilia Casas Baamonde, Presidenta, don Guillermo Jiménez Sánchez, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Roberto García-Calvo y Montiel, don Eugeni Gay Montalvo, don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, don Ramón Rodríguez Arribas, don Pascual Sala Sánchez, don Manuel Aragón Reyes y don Pablo Pérez-Tremps, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 1423-1999, interpuesto por el Defensor del Pueblo contra el inciso final del primer párrafo del art. 72 de la Ley 42/1998, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 1999. Ha intervenido y formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Eugeni Gay Montalvo, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal Constitucional el día 5 de abril de 1999 el Defensor del Pueblo interpuso recurso de inconstitucionalidad contra el inciso final —«la contenida en el censo de 1991»— del primer párrafo del art. 72 de la Ley 42/1998, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 1999.

En el escrito rector de este proceso constitucional se fundamenta la impugnación en las razones que seguidamente se exponen:

a) Tras reproducir en su integridad el art. 72 de la Ley 42/1998, por el que se regula la liquidación definitiva de la participación de las corporaciones locales en los tributos del Estado correspondiente a los años 1997 y 1998, se indica que su contenido se incardina en el régimen general de participación de los entes locales en los tributos del Estado establecido para el quinquenio 1994-1998 por los arts. 112 y ss. de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las haciendas locales (en adelante, LHL), conforme a la redacción dada a éstos por la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social. Estos preceptos preveían que la fijación definitiva del porcentaje de participación de los municipios en los tributos estatales se llevara a cabo en el año 1995. Sin embargo no fue posible cumplir esta previsión, puesto que el correspondiente proyecto de ley fue devuelto al Gobierno por el Congreso de los Diputados.

Sería un año más tarde, en la Ley 12/1996, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 1997, cuando se determinara ese porcentaje de participa-

ción en el 3,7155 por 100. En este mismo texto legal se establecía que, para los ejercicios presupuestarios anteriores, «el número de habitantes de derecho de cada municipio se obtendrá de las cifras de población resultantes del último censo o padrón de población renovado, oficialmente aprobadas por el Gobierno y vigentes el 1 de enero de 1996» (art. 70.2). Asimismo, en el art. 71 de dicha Ley se establecen los criterios para la participación durante el ejercicio presupuestario de 1997, fijándose el número de habitantes «según las cifras de población resultantes del último censo o padrón renovado, oficialmente aprobadas por el Gobierno y vigentes en 1 de enero de 1997».

Reglas sustancialmente similares, con las lógicas adaptaciones temporales, se encuentran en el art. 74 de la Ley 65/1997, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 1998. Y en el art. 73 de la Ley 49/1998, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 1999.

De esta regulación coincidente el Defensor del Pueblo extrae dos conclusiones. En primer lugar, que dicha regulación da satisfacción no sólo al programa recogido en el art. 113 LHL sino también a las reglas de distribución de la cuota de participación contenidas en el art. 115 LHL; en particular, indica que la referencia al padrón como criterio poblacional de distribución de la cuota de participación se actualiza anualmente por remisión al oficialmente aprobado. En segundo lugar, que esta regulación se ha visto modificada o alterada por el precepto impugnado, donde se remite al censo o padrón de 1991, en lugar de mantener la actualización anual constante para los ejercicios anteriores.

Seguidamente da cuenta el Defensor del Pueblo de que el sistema de formación, aprobación y renovación quinquenal del padrón establecido por el art. 17.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (en adelante, LBRL) y por el art. 14 del texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, aprobado por el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, fue modificado por la Ley 4/1996, de 10 de enero, que reformó el ya mencionado art. 17 LBRL. Conforme al nuevo sistema, la formación, mantenimiento y custodia del padrón municipal corresponde al Ayuntamiento, de acuerdo con lo establecido en la legislación del Estado (art. 17.1) y es función del Presidente del Instituto Nacional de Estadística (en adelante, INE) la resolución de las discrepancias que puedan surgir en materia de empadronamiento, así como elevar al Gobierno la propuesta de cifras oficiales de población de los municipios españoles (art. 17.3), previo informe vinculante, en ambos casos, del Consejo de Empadronamiento (art. 17.4), órgano mixto de representación estatal y local. Esta reforma vino acompañada de la modificación del Reglamento de población y demarcación territorial de las entidades locales por el Real Decreto 2612/1996, de 30 de diciembre, cuya entrada en vigor tuvo lugar el 17 de enero de 1997.

En virtud de estas modificaciones, a partir del 17 de enero de 1997 el padrón ya no se renueva quinquenalmente ni se rectifica anualmente sino que, en un proceso de gestión continua, se revisa anualmente a uno de enero. Lo que supone que el último padrón renovado conforme a la legislación anterior fue el de 1996, confeccionado de acuerdo con lo previsto en el Real Decreto 280/1995, de 24 de febrero, por el que se ordena la renovación de los padrones municipales españoles a 1 de marzo de 1996. La celebración de elecciones generales el 3 de marzo de 1996 supuso un cierto retraso en la renovación, razón por la que el Real Decreto 6/1996, de 15 de enero, fijó como fecha de referencia el 1 de mayo de 1996. Las cifras de población resultantes de la renovación referidas a esta fecha —1 de mayo de 1996— se declararon oficiales por Real Decreto 1645/1997, de

31 de octubre. Consecuentemente, en el año 1995 existían unas cifras oficiales de población que, de conformidad con la legalidad entonces vigente –en especial, Real Decreto 280/1995– no precisaban aprobación por el Gobierno.

A partir de estos datos el Defensor del Pueblo hace hincapié en el hecho de que el 27 de diciembre de 1995 existían unas cifras de población municipal conformadas por el INE; el 1 de mayo de 1996 existían unas cifras de población municipal declaradas oficiales por Real Decreto 1645/1997, y en que, a pesar de que desde el 17 de enero de 1997 ya no procede la renovación quinquenal del padrón ni su rectificación anual, sino que se ha optado por un sistema de gestión continua, es lo cierto que el padrón cerrado a 1 de mayo de 1996 no es aprobado hasta el Real Decreto 480/1999, de 18 de marzo, a fecha de 1 de enero de 1998.

b) Tras haber enmarcado el presente recurso de inconstitucionalidad en este contexto el Defensor del Pueblo sostiene que la remisión, como cifra de población determinante de la partición de los municipios en los ingresos del Estado, a «la contenida en el censo de 1991» incurre en arbitrariedad y es contraria al art. 9.3 CE.

Al respecto, sintetiza la doctrina elaborada por este Tribunal acerca de la posibilidad de que la obra del legislativo incurra en el indicado vicio de inconstitucionalidad, deteniéndose especialmente en el FJ 13 de la STC 49/1988, de 22 de marzo que, a juicio del Defensor del Pueblo, «constituye la expresión más acabada de la doctrina del Tribunal Constitucional en materia de interdicción de la arbitrariedad» y porque «el razonamiento expuesto en esa sentencia es de singular valor para la argumentación contenida en esta demanda». De esa doctrina se deduce que para este Tribunal Constitucional representa arbitrariedad del legislador tanto su actuación «sin razones formales ni materiales», como el «capricho, inconsecuencia o incoherencia creadores de desigualdad o de distorsión en los efectos legales» o, en fin, «la falta de justificación y la flagrante contradicción» interna «en el mismo sistema configurado por el legislador».

Aplicando esa doctrina al precepto impugnado, destaca el Defensor del Pueblo que el mismo modifica la regla establecida por el art. 115 LHL, norma que rige para el quinquenio 1994-1998 y por las Leyes de presupuestos generales del Estado para 1996, 1997 y 1998 sobre distribución de la participación de los municipios en los tributos del Estado según el criterio de población. En efecto, el art. 115 LHL vinculaba esa participación, con la excepción de Madrid y Barcelona, al número de habitantes de derecho de cada municipio «según el último Padrón Municipal oficialmente aprobado». Estando vigente este precepto tiene lugar la reforma plasmada en la Ley 4/1996, de 10 de enero y en el Real Decreto 2612/1996, antes reseñada y que determina que «el último padrón *renovado* sea el de 1996».

Sin embargo tanto antes como después de esa reforma existen unas cifras de padrón oficiales para el período 1994-1998. A saber: para los años 1994 y 1995, las resultantes de la rectificación del padrón municipal conformadas por el INE; para 1996, las declaradas oficiales por el Real Decreto 1645/1997, de 31 de octubre; para los años 1997 y sucesivos, las correspondientes cifras declaradas oficiales a partir del Real Decreto 480/1999, de 18 de marzo, que fue el primero en el que se puso en marcha el nuevo sistema. Este esquema anual de renovación, rectificación o renovación del padrón es en realidad el establecido en las Leyes de presupuestos generales del Estado para 1997, 1998 y 1999.

Frente a la eventual alegación de que la falta de aprobación de las cifras oficiales de población hasta octubre de 1997 impediría la actualización efectiva de las mismas, al objeto de poder distribuir entre los municipios su participación en los tributos estatales, el

Defensor del Pueblo responde que el sistema de «anualización» de la participación de los municipios en los tributos del Estado proviene del art. 115 LHL, que se refiere no a las cifras de población municipal aprobadas por el Gobierno sino directamente al último padrón oficialmente aprobado. Además subraya que las referencias de las tres Leyes de Presupuestos de las que se ha hecho mención sólo cobran sentido si se actualizan anualmente las cifras de población. En este punto indica que los preceptos de dichas Leyes de relevancia para este supuesto no pretenden modificar la LHL sino hacer posible su cumplimiento. Por otro lado, de admitirse la hipótesis apuntada no sería posible mantener que las Leyes de Presupuestos siguen el criterio poblacional para la liquidación definitiva de la participación de los municipios en los tributos del Estado al obviarlo en el año liquidado, conclusión descartable porque «no puede defenderse una interpretación inconstitucional de las Leyes citadas, vigentes en sus determinaciones y no anuladas». A mayor abundamiento, se recuerda que, con la sola excepción del año 1997, la actualización anual de las cifras totales de población ha sido la constante. Y, finalmente, sostiene el Defensor del Pueblo que «la única explicación lógica de la referencia a las cifras oficiales de población municipal aprobadas por el Gobierno, está en la emulación mimética de la dicción establecida en la Ley 4/1996, sin que ello pueda significar, por todo lo expuesto, un cambio de sistema».

También apunta el Defensor del Pueblo que «la modificación operada por el último inciso del párrafo primero del artículo 72 de la Ley 49/1998 implica una actuación legislativa carente de razones formales o materiales que le otorguen validez».

Por lo que se refiere a las razones formales, recuerda que una Ley de presupuestos no es el instrumento normativo adecuado para establecer o modificar las reglas de participación de los municipios en los tributos del Estado, función que le corresponde desempeñar a la LHL. Además, el Real Decreto 1645/1997, al declarar oficiales las cifras de población resultantes de la renovación del padrón referidas a 1 de mayo de 1996 está otorgando validez y efectos jurídicos a un hecho acaecido antes de su entrada en vigor, con la retroactividad –plena o impropia, ésta es otra cuestión– que ello conlleva. En la eventualidad de que no se atribuyera retroactividad alguna a este hecho, sería preciso convenir en que los datos de población oficiales a 1 de mayo de 1996 se encuentran vigentes cuando se aprueba la Ley 49/1998, por lo que el legislador no puede desconocerlos al liquidar la participación de los municipios en los tributos estatales correspondientes al año 1997.

En lo que hace a las razones materiales se cita en primer lugar el hecho de que «si la realidad de la población municipal referida a un momento histórico le consta oficialmente al Legislativo carece de justificación material y objetiva que la ignore al establecer nada menos que la cuota de participación de los municipios en los tributos del Estado». Además, si el marco legal de participación de los municipios en los tributos del Estado toma como referencia un período quinquenal, 1994-1998, actualizando la cuantía anualmente, carece de fundamento y de lógica la utilización como referencia del año 1991, que está fuera del período considerado y que, por tanto, no se ajusta a la realidad del mismo.

Acepta el Defensor del Pueblo que pudiera alegarse «que existe una justificación racional para adoptar como referencia de población el censo de 1991, cuyo quicio es la necesidad de una política económica de contención del gasto público», un argumento que acaso pudiera reforzarse con una invocación de la seguridad jurídica, destacándose que las entregas a cuenta habrían generado, también para los municipios que hubieran perdido población, la confianza legítima de

que lo entregado generaba un derecho irreversible. Sin embargo, frente a estas razones esgrime, en primer lugar, la inexistencia de motivo alguno en virtud del cual un municipio que haya recibido unas cantidades a cuenta superiores a las que finalmente le correspondan no deba devolver el exceso; también apunta que deberá admitirse que ese exceso habrá de minorarse de su participación en ejercicios sucesivos, en beneficios de los municipios que recibieron de menos y, por último que la confianza legítima no nace del sistema de participación diseñado en 1994 sino del propio precepto impugnado. Sobre ello «hay que añadir que la imagen que necesariamente habría de ofrecer el principio de seguridad jurídica construido sobre esa confianza legítima, sería el resultado de colocarlo entre dos espejos, reflejando de un lado la confianza legítima en la intangibilidad de las cantidades entregadas a los municipios que han recibido de más, y en otro, la confianza legítima en el saldo acreedor favorable resultante de la liquidación del presupuesto de los municipios a los que se les ha entregado de menos».

Sostiene el Defensor del Pueblo que «es lícito que el Estado garantice la intangibilidad de las cantidades entregadas a cuenta, pero nunca a cambio de reducir la participación de los municipios cuyo saldo liquidativo es favorable utilizando para ello un padrón desfasado, desconectado de la realidad».

c) También entiende que el inciso final del art. 72.1 de la Ley 49/1998 vulnera el principio de igualdad del art. 14 CE, en relación con el de asignación equitativa de los recursos públicos del art. 31.2 CE. Para ello menciona, en primer lugar, la STC 49/1988, de 22 de marzo, donde se asevera que «el trato desigual manifiestamente injustificado entraña una arbitrariedad aunque no encaje exactamente en la previsión del artículo 14 de la Norma Suprema». Y lo hace para destacar cómo, a juicio del Defensor del Pueblo, donde con mayor claridad se exponen las diferencias reales entre igualdad e interdicción de la arbitrariedad es en el Voto particular formulado por los Magistrados G. Begué Cantón, L. Díez Picazo, R. Gómez Ferrer, F. Tomás y Valiente y A. Trujol Serra a la STC 75/1983, de 3 de agosto, que reproduce parcialmente.

La referencia a la población de Derecho del padrón de 1991 para liquidar la participación de los municipios en los tributos del Estado de 1997 crea, de modo evidente, desigualdad entre los municipios puesto que su cuota de participación, fijada en parte según la población de Derecho, tiene que haber variado necesariamente entre 1991 y 1996, beneficiando a los que en este período han perdido población y perjudicando a los que han ganado población, con lo que se produce una asignación no equitativa de los recursos públicos, vedada por el art. 31.2 CE.

Queda por saber si el art. 14 CE es aplicable a los entes públicos. Pero ésta es una cuestión prescindible, tal y como se señaló en la STC 49/1988 puesto que lo verdaderamente relevante es que «las Corporaciones municipales son tratadas en forma radicalmente distinta sin motivo que lo justifique» (FJ 13).

2. Mediante providencia de 27 de abril de 1999 la Sección Tercera de este Tribunal acordó admitir a trámite el presente recurso de inconstitucionalidad, así como dar traslado de la demanda y documentos presentados, de conformidad con el art. 34 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, y al Gobierno, por conducto del Ministerio de Justicia, al objeto de que en el plazo de quince días pudiesen personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaran convenientes. Finalmente, se acordó publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado».

Esta providencia se publicó en el «Boletín Oficial del Estado» núm. 108, de 6 de mayo de 1999.

3. El 13 de mayo de 1999 el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó que la Mesa de la Cámara había acordado no personarse ni formular alegaciones en el presente proceso constitucional.

4. Por escrito registrado en este Tribunal Constitucional el 14 de mayo de 1999 el Abogado del Estado solicitó que se le tuviera por personado en la representación que legalmente ostenta y que se le concediera una ampliación del plazo conferido por la providencia antes citada de ocho días más.

Mediante proveído de 24 de mayo de 1999 la Sección Tercera de este Tribunal accedió a lo interesado en su escrito por el Abogado del Estado.

5. El día 28 de mayo de 1999 la Presidenta del Senado interesó que se tuviera por personada a dicha Cámara y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

6. Ese mismo día formuló sus alegaciones el Abogado del Estado, quien solicita la desestimación del presente recurso de inconstitucionalidad por las razones que seguidamente se sintetizan:

a) El escrito se abre con un análisis de la participación de los municipios en los ingresos del Estado. Dicho análisis arranca del art. 142 CE, referido a la autonomía financiera de las Haciendas Locales, donde se establece el principio de suficiencia financiera. Una de las fuentes fundamentales para la realización de dicho principio es, justamente, la participación de los municipios en los ingresos del Estado.

El desarrollo de esta previsión constitucional se encuentra en la LHL, que atribuye al legislador estatal la determinación de la participación de los municipios en los ingresos del Estado a través de la Ley de presupuestos generales. Dicha determinación se lleva a cabo en dos fases consecutivas: en la primera se fija la participación global atendiendo a las pautas de actuación recogidas en la LHL y, en la segunda, se concreta la distribución de esta partida global entre las entidades beneficiarias. También existen dos momentos en la entrega de esta fuente de financiación: entregas a cuenta y liquidación definitiva.

Este Tribunal ha puesto de relieve en diversas ocasiones que es al legislador estatal a quien corresponde definir el mandato constitucional de autonomía financiera de los entes locales, estableciendo los criterios de reparto sin olvidar los principios de solidaridad y equilibrio territorial. Ejemplo de ello es la STC 331/1993, de 12 de noviembre.

b) Seguidamente se aborda la «participación en los ingresos del Estado del ejercicio de 1997», conforme a lo expuesto en la Ley 12/1996, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 1997. En el art. 71 de ésta se fijó un crédito presupuestario para la financiación de los municipios correspondiente al 95 por ciento de las entregas a cuenta, al tiempo que se establecían los criterios para proceder a la liquidación definitiva, partiendo del reconocimiento de «una cantidad igual a la resultante en términos brutos de la liquidación definitiva de la participación de los tributos del Estado del año 1993». En cuanto al resto de la partida se dispuso que el reparto en función del número de habitantes se realizara «según las cifras de población resultantes del último censo o padrón municipal renovado, oficialmente aprobadas por el Gobierno y vigentes en 1 de enero de 1997». El Abogado del Estado hace notar que «las únicas cifras de población oficialmente aprobadas por el Gobierno eran las correspondientes al censo de 1991, aprobadas por el R.D. 406/1992, de 14 de abril. Ninguna de las cifras de población señaladas por la parte recurrente anteriores a la fecha de publicación

de la Ley 12/96 fueron aprobadas oficialmente por el Gobierno, por lo que de ningún modo pueden cubrir la previsión del artículo de esta Ley de Presupuestos». Además, estas cifras fueron las que se tuvieron en cuenta en la liquidación de 1993, de la que se hacía expresa mención en la liquidación definitiva en 1997. El Real Decreto 1645/1997, de 31 de octubre, por ser posterior a la Ley 12/1996, no pudo ser conocido por el legislador estatal.

En aras del equilibrio territorial y de la solidaridad el legislador, al aprobar los presupuestos generales del Estado para 1999, dispuso que la liquidación definitiva se hiciera con el censo de 1991 y, al mismo tiempo, que las entregas a cuenta constituyesen la participación mínima de cada entidad. Se garantizaba con ello la existencia de un «equilibrio financiero razonable». Al adoptarse esta decisión se tuvo en cuenta, en la medida de lo posible, la opinión de la Federación Española de Municipios y Provincias. En el punto específicamente recurrido el Abogado del Estado se remite a la propuesta de la Subcomisión de Régimen Económico, Financiero y Fiscal de la Comisión Nacional de Administración Local de 5 de octubre de 1998, que se acompaña al escrito de alegaciones.

c) Partiendo de estas premisas entra el Abogado del Estado a defender la constitucionalidad del precepto impugnado.

Con respecto a la ausencia de razones formales o materiales, señala que la tesis sostenida al respecto por el Defensor del Pueblo es tributaria de la STC 51/1982, de 19 de julio, donde se enjuiciaba un Real Decreto Legislativo, cuya previa delimitación y configuración es indudable y que, por ello, no puede trasladarse al legislador. Dicho de otro modo, las técnicas de control de la actuación administrativas no son trasladables sin más al examen, desde la perspectiva constitucional, de la interdicción de la arbitrariedad del legislador. Por lo demás, lo anteriormente expuesto permite confirmar la existencia de razones formales y materiales que avalan la decisión legislativa controvertida. Tampoco puede prosperar la denuncia de vulneración del art. 14 CE «pues la decisión del legislador es idéntica y la misma para todas las entidades locales, de modo que no puede haber diferencia de trato». Por todo ello, la única alegación impugnatoria sobre la arbitrariedad que examina en profundidad el Abogado del Estado es la atinente a que se trata de una medida legislativa injustificada y contradictoria con el sistema configurado por el legislador.

Con respecto a la contradicción del precepto recurrido con el art. 115 LHL, apunta el Abogado del Estado que, de existir, «no tendría trascendencia constitucional al constituir simplemente una vulneración legal». Además, la expresión «último padrón municipal oficialmente aprobado» no impone una interpretación única y exclusiva en el sentido de que sólo tiene tal carácter el padrón inmediatamente anterior al ejercicio de la participación en los tributos del Estado que ha sido objeto de una confirmación administrativa, ya lo sea de la Administración municipal, ya de la estatal. La concurrencia de una serie de factores de toda índole explican que se remita a la Ley de presupuestos no sólo la cuantificación de la distribución sino también el modo de hacerlo.

En particular, las Leyes de presupuestos no pueden tener en cuenta los datos de población correspondientes al ejercicio al que se aplican porque son aprobadas antes de que puedan conocerse. Sin embargo, las reglas que establecen para la cuantificación, muchas veces como liquidación definitiva, sí tienen una incidencia directa en las cantidades que se reparten a cuenta porque éstas se van a entregar en función de esos criterios. Estas cantidades suponen el flujo económico seguro y periódico del que disponen los entes locales para cumplir sus obliga-

ciones, de modo que su modificación posterior, especialmente a la baja, les será muy perjudicial.

Otra circunstancia temporal relevante es que, como consecuencia de la dificultad de obtener los datos necesarios de todas las entidades locales, la liquidación definitiva se retrasa incluso varios ejercicios. En el caso que nos ocupa, la participación correspondiente al ejercicio de 1997 se liquida definitivamente en 1999. Este retraso influye también en el equilibrio de las haciendas locales por lo que es necesario actuar del modo menos perturbador posible.

Además, la expresión «oficialmente aprobado» puede entenderse referida a la aprobación por el Gobierno, especialmente cuando se trata de una variante que incide en el reparto de una partida de los presupuestos del Estado. En este sentido debe tenerse en cuenta que la aportación de datos de cada municipio debe ser verificada y tratada para alcanzar las cifras globales que sirvan de índices de reparto. La Ley de presupuestos para 1997, al decantarse por interpretar dicha expresión por referencia al último censo o padrón de población renovado oficialmente y cuyas cifras hubieran sido oficialmente aprobadas por el Gobierno «y vigentes en 1 de enero de 1997» dio un desarrollo razonable y coherente al art. 115 LHL, que seguramente no era el único posible. En el momento de publicarse dicha Ley el único censo que reunía todos los requisitos era el aprobado por Real Decreto 406/1992, de 24 de abril, que correspondía a la población de 1991. Y éste fue el que se tuvo en cuenta para la liquidación definitiva, a la vista de todas las variables que era necesario considerar, estableciéndose la regla de que, a fin de evitar desequilibrios financieros por el tiempo transcurrido entre las entregas a cuenta y esa liquidación definitiva, las cantidades a cuenta representaban la participación mínima de cada entidad en los tributos estatales.

La justificación de este modo de proceder se encuentra en la forma de aprobar, distribuir y entregar la participación de los municipios en los tributos del Estado. Las entregas a cuenta representan para muchas entidades locales la fuente de ingresos más importante y segura, de modo que adaptan sus necesidades y contraen sus compromisos a las sumas recibidas por dichos conceptos. Es justo y razonable que estas entregas coincidan, en lo posible, con la liquidación definitiva para evitar desajustes presupuestarios. Si en la Ley 49/1998 se hubiera optado por un sistema distinto de liquidación definitiva ello hubiera obligado a importantes reajustes presupuestarios, siendo especialmente graves los problemas que hubiera ocasionado la obligación de devolución, como consecuencia de las variaciones de población, de cantidades entregadas a cuenta. En este punto se destaca que la partida global «a repartir no varía con la población sino que ésta sólo actúa para su distribución, de modo que lo que se entregó de más a unos pasaría a repartirse entre los que recibieron menos a cuenta de lo procedente con el nuevo índice de población». Por ello la medida legislativa impugnada trata de evitar desequilibrios financieros en las entidades locales manteniendo el mismo índice de población que se usó para las entregas a cuenta y dando a lo entregado el carácter de participación mínima.

También se adoptó esta medida teniendo en cuenta los principios de solidaridad y equilibrio territorial (art. 138 CE) en atención al carácter global de la participación. Si se utiliza un criterio poblacional distinto para las entregas a cuenta y la liquidación definitiva los desajustes son mayores puesto que el número de entidades locales obligadas a devolver se incrementa considerablemente. Además, las entidades que se encuentren en esa situación serán las que hayan perdido población y que, por ello mismo, hayan

visto mermadas otras fuentes de financiación. Ciertamente, la solución puede perjudicar a algunas entidades locales, pero el efecto negativo es menor cualitativa y cuantitativamente que la alternativa apuntada por el Defensor del Pueblo.

d) A continuación se procede a la *justificación* jurídica de la decisión del legislador y de sus consecuencias, que determina la inexistencia de arbitrariedad.

Aplicando los criterios hermenéuticos del art. 3 CC al precepto impugnado el Abogado del Estado llega a la conclusión de que las cifras de población usadas en el mismo son las que debían manejarse.

En primer lugar, porque «así resulta del principio de interpretación literal de la norma en cuestión». Reitera en este punto que el art. 71 de la Ley 12/1996, de 30 de diciembre, de presupuestos generales para 1997, al mencionar las cifras de población «vigentes en 1 de enero de 1997» debe entenderse en su «sentido propio» y, por ello, referidas al Real Decreto 406/1992 y no al Real Decreto 1645/1997, que sólo entró en vigor en noviembre de 1997.

En segundo lugar, porque «así lo impone, igualmente, una interpretación histórica (“antecedentes legislativos”) del art. 71 tercero de la Ley de presupuestos generales del Estado para 1997». El antecedente en la materia se encuentra en el art. 87.3.3 de la Ley 31/1991, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 1992, que en la liquidación definitiva de la participación de los municipios en los impuestos estatales estableció que se tendría en cuenta «el número de habitantes de derecho de cada municipio según el padrón municipal oficialmente renovado correspondiente al ejercicio de 1991». En esta ocasión la remisión a las cifras del año 1991 supuso la aplicación del Real Decreto 406/1992, de 24 de abril pues, pese a que entró en vigor el 27 de abril de 1992, esa aplicabilidad venía dispuesta por la propia Ley de Presupuestos. Si la voluntad del legislador hubiera sido la misma, se hubieran utilizado idénticos o similares términos; al no haberse hecho así es preciso presumir una voluntad distinta.

En tercer lugar, «porque así lo impone una interpretación sistemática (“en relación con el contexto”) del art. 71.3 de la Ley de presupuestos generales del Estado para 1997». Teniendo en cuenta que las cifras de población se publican durante el año en el que se está llevando a cabo el cálculo de participación y no al comienzo, las Leyes de Presupuestos han de establecer un mecanismo corrector. Es decir, en tanto en cuanto las entregas a cuenta habrán de realizarse inicialmente utilizando una determinada variable de población, según concreto censo o padrón, la publicación de otro en el mismo año, que debe utilizarse según lo previsto en la Ley de Presupuestos, conduce al establecimiento de «correcciones» en las posteriores entregas a cuenta o en la liquidación definitiva. En el caso antes citado de la Ley 31/1991 ese factor de corrección se incluyó en el art. 90.1. Sin embargo, el mecanismo corrector no figura en la Ley 12/1996, de 30 de diciembre, de donde se deduce que las cifras a tener en cuenta no pueden ser conocidas con posterioridad a la entrada en vigor de dicha Ley.

Por último «porque así resulta de una interpretación finalista o teleológica del precepto en cuestión (“atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad”)». En este punto se destaca el apartamiento de la solución adoptada en la Ley de presupuestos generales del Estado para 1992, antes consignada.

Con respecto a las *consecuencias* de esta decisión, el Abogado del Estado apunta, en primer término, que la utilización del criterio auspiciado por el Defensor del Pueblo conduciría a que un número reducido de entes locales viera incrementada su participación mientras que muchos de ellos se verían obligados a devolver importantes cantidades correspondientes al Presupuesto de 1997, hipótesis

descartada en la solución legislativa, donde se excluyen las devoluciones. Y ello porque la cifra de población manejada para la liquidación definitiva es la misma que se empleó para la entrega de cantidades a cuenta; esa identidad de cifras permite un ajuste de escasa relevancia cuantitativa.

e) Finalmente, el Abogado del Estado formula una «petición subsidiaria para el caso de declaración de inconstitucionalidad del párrafo segundo del art. 72 de la Ley 49/98». Concretamente, al amparo de lo dispuesto en el art. 39.1 LOTC, y habida cuenta de la conexión del precepto impugnado con el siguiente apartado del art. 72, se interesa que dicha declaración se extienda a este último.

A juicio del Abogado del Estado, si se decide utilizar un índice de población distinto ya no hay motivo por el cual el Estado haya de asumir la carga que supone la dispensa a las entidades locales de la obligación de devolver los excesos ingresados a cuenta. En particular, porque no es ésta una consecuencia incuestionable de la aplicación de la LHL. Así pues, de optarse por una fórmula diferente, esa determinación legal habría de ser declarada inconstitucional por conexión o consecuencia.

7. Por providencia de 27 de febrero de 2007 se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 1 de marzo del mismo año.

II. Fundamentos jurídicos

1. La participación en los tributos del Estado es uno de los conceptos que integran las haciendas locales y representa la principal transferencia del Estado a las entidades locales. La aprobación, en 1988, de la Ley reguladora de las haciendas locales (en adelante, LHL) supuso el paso de un modelo de determinación anual del volumen de la transferencia a otro quinquenal, que fue el empleado hasta el año 2004, cuando entró en vigor el modelo diseñado, confesadamente con vocación de permanencia, por la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, de reforma de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, de haciendas locales.

El precepto legal en el que figura el inciso cuya constitucionalidad se controvierte en este proceso tiene por objeto la liquidación definitiva de la participación en los tributos del Estado de los años 1997 y 1998, que cierran el quinquenio 1994-1998, segundo de los tres en los que se aplicó el modelo establecido en la redacción originaria de la LHL. Interesa tener presente la literalidad de ese precepto, el art. 72 de la Ley 49/1998, de 30 de diciembre, por la que se aprueban los presupuestos generales del Estado para 1999:

«Artículo 72. *Liquidación definitiva de la participación en tributos del Estado de los años 1997 y 1998.*

La liquidación definitiva de la participación en tributos del Estado correspondiente al ejercicio 1997, se deberá realizar en los términos de los artículos 71.dos y 74.cuatro de la Ley 12/1996, de Presupuestos Generales del Estado para 1997, considerando a estos efectos, como población de derecho resultante del censo o padrón renovado y oficialmente aprobado por el Gobierno y vigente en 1 de enero de 1997, la contenida en el censo de 1991.

No obstante, ninguna Corporación local podrá percibir, en relación a 1997, en términos brutos, una participación inferior a las entregas a cuenta efectuadas a lo largo de dicho ejercicio. Esta garantía se

hará efectiva exclusivamente por cuenta del Estado.

La liquidación definitiva de la participación en tributos del Estado para el año 1998 se realizará de acuerdo con lo previsto en los artículos 74 y 75 de la Ley 65/1997, de 30 de diciembre de Presupuestos Generales del Estado para 1998.

No obstante, ninguna Corporación local podrá percibir, en términos brutos, una cantidad inferior a las entregas a cuenta efectuadas a lo largo de dicho ejercicio.

Dicha garantía se hará efectiva exclusivamente por cuenta del Estado.»

2. El Defensor del Pueblo reprocha al inciso final del primer párrafo –«la contenida en el censo de 1991»–, reproducido en cursiva en el precepto antes transcrito, dos vicios de inconstitucionalidad. Por una parte, entiende que incurre en arbitrariedad proscrita por el art. 9.3 CE; por otra, sostiene que vulnera el principio de igualdad proclamado en el art. 14 CE.

Con respecto a lo primero, tras recordar que el régimen de participación de los entes locales en los tributos del Estado para el quinquenio 1994-1998 se contiene en la reforma de la Ley de las haciendas locales llevada a cabo por la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, apunta el Defensor del Pueblo que dicho régimen incluía la actualización anual de las cifras de población a los efectos de aplicar el criterio poblacional del art. 115 LHL. Se trata de una decisión a la que se atuvieron las sucesivas Leyes de presupuestos, hasta llegar al precepto impugnado, donde, en lugar de mantenerse la actualización anual constante se contiene una insólita remisión al censo o padrón de 1991, siendo así que para 1997, ejercicio presupuestario al que se refiere al precepto legal controvertido, ya existían nuevas cifras de población, declaradas oficiales por el Real Decreto 1645/1997, de 31 de octubre. A mayor abundamiento, en opinión del Defensor del Pueblo el sistema de actualización anual previsto en el art. 115 LHL no se refiere a las cifras de población municipal aprobadas por el Gobierno sino al último padrón oficialmente aprobado.

A juicio del Defensor del Pueblo la recuperación del censo de población de 1991 es una decisión carente de razones formales y materiales. Carece de razones formales porque la Ley de presupuestos no es el instrumento adecuado para modificar las reglas de participación de los entes locales en los tributos del estado establecidas en la Ley de las haciendas locales. Y carece de razones materiales porque las cifras de población aprobadas por el Real Decreto 1645/1997 se hallan vigentes al aprobarse la Ley 49/1998, por lo que el legislador no puede ignorarlas cuando procede a liquidar esa participación; esa desatención a unas cifras oficiales no puede ampararse en el diseño de una política económica de contención del gasto público ni en la regla de intangibilidad de las cantidades entregadas a cuenta puesto que ninguno de estos motivos justifica la reducción de las participaciones de los municipios cuyo saldo final es favorable utilizando para ello un padrón desfasado, desconectado de la realidad.

Por lo que hace a la denunciada vulneración del art. 14 CE el Defensor del Pueblo invoca la doctrina establecida en la STC 49/1988, de 22 de marzo, donde este Tribunal afirmó que «el trato desigual manifiestamente injustificado entraña una arbitrariedad aunque no encaje exactamente en la previsión del artículo 14 de la Norma Suprema» (FJ 13), así como el Voto particular discrepante formulado por cinco Magistrados a la STC 75/1983, de 3 de agosto. La utilización del censo de población de 1991 para liquidar la participación de los municipios en los tributos del Estado genera una desigualdad entre las entida-

des locales porque, habida cuenta de que los datos de población necesariamente deben haber variado desde esa fecha, se perjudica a los municipios que han incrementado su número de vecinos y se beneficia a quienes han visto reducida su población, produciéndose una asignación no equitativa de los recursos públicos contraria al art. 31.2 CE.

El Abogado del Estado postula la desestimación de este recurso de inconstitucionalidad pues sostiene que el precepto es acorde con el régimen de entregas a cuenta tal y como resultaba de lo dispuesto en la Ley 12/1996, de 30 de diciembre, de aprobación de los presupuestos generales del Estado para 1997. Esta concordancia trata de evitar los desequilibrios financieros que indudablemente habrían de producirse en las haciendas de las entidades locales si se alteraran los criterios de participación de los municipios en los tributos del Estado y responde al mismo propósito que la proclamación de la intangibilidad de las cantidades provisionalmente transferidas a los entes locales. Por otro lado, amén de sostener que las técnicas de control de la arbitrariedad de la acción administrativa no son aplicables sin más al legislador democrático, apunta que la decisión halla adecuada cobertura en la realización de los principios de solidaridad y equilibrio territorial (art. 138 CE), atendiendo en especial al carácter global de la participación. Finalmente, apunta que la eventual estimación del recurso debería alcanzar, por conexión o consecuencia *ex art. 39 LOTC*, al párrafo siguiente del art. 72 de la Ley 42/1998, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 1999, donde se establece la ya recordada intangibilidad de las cantidades entregadas a cuenta.

3. Al emprender el examen de los motivos de inconstitucionalidad aducidos por el Defensor del Pueblo en el escrito rector de este recurso debemos poner de manifiesto la falta de sustantividad propia del alegato de vulneración del art. 14 CE, en los términos en los que está expresado, debiendo reconducirse su tratamiento al análisis de la denunciada vulneración de la regla de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos expresada en el art. 9.3 CE.

Partiendo de la premisa de que, como viene afirmando este Tribunal de manera reiterada y constante, los entes públicos –aquí, los municipios– no pueden ser considerados titulares del derecho proclamado en el art. 14 CE (por todas, STC 139/2005, de 26 de mayo, FJ 6), debemos señalar que ninguno de los argumentos esgrimidos por el Defensor del Pueblo para sustentar este motivo impugnatorio nos sitúa en el ámbito del mencionado precepto constitucional. Así sucede con la cita del pasaje de la STC 49/1998, de 22 de marzo, donde específicamente afirmábamos que «el trato desigual manifiestamente injustificado entraña una arbitrariedad aunque no encaje exactamente en la previsión del artículo 14 de la Norma Suprema» (FJ 13) que, tanto por los propios términos entonces empleados por este Tribunal como por el contexto en el que se halla ese pasaje, remite la cuestión a la esfera de la interdicción de la arbitrariedad del art. 9.3 CE.

Idéntica respuesta debe merecer la cita de la opinión discrepante expresada en el Voto particular que cinco Magistrados formularon a la STC 75/1983, de 3 de agosto. Abstracción hecha de que un Voto particular discrepante de la opinión mayoritaria no contiene, por definición, la doctrina de este Tribunal Constitucional, debemos advertir que en el Voto particular sobre el que se apoya el Defensor del Pueblo nada hay que permita incluir a las entidades locales entre los sujetos titulares del derecho a la igualdad proclamado por el art. 14 CE.

La carencia de autonomía del alegato se confirma, finalmente, si nos detenemos en la invocación, recogida en el escrito rector de este proceso constitucional, del

principio de equidad que debe informar la asignación de los recursos públicos conforme a lo establecido en el art. 31.2 CE. Ciertamente es que el establecimiento de este principio debe conectarse con la consideración de la justicia y de la igualdad como valores superiores del ordenamiento fundado por la Constitución. Pero no es menos cierto que, como hemos declarado en repetidas ocasiones al aquilatar la caracterización como justo del sistema impositivo (por todas, STC 189/2005, de 7 de julio, FJ 7), se trata de un principio cuyo grado de realización no puede valorarse prescindiendo de una consideración global del gasto público en su conjunto, y que «no toda proclamación constitucional del principio de igualdad es reconducible, sin más, a la efectuada por el art. 14 CE» (STC 55/1998, de 16 de marzo, FJ 2). Así sucede, en particular, cuando el ámbito subjetivo de la norma legal se refiere en exclusiva a entes públicos, quienes, como ya hemos recordado, no son titulares del derecho a la igualdad preservado por el citado art. 14 CE.

4. Acotado en estos términos nuestro enjuiciamiento del precepto legal impugnado debemos recordar que, conforme a nuestra doctrina, sintetizada recientemente en la STC 13/2007, de 18 de enero, «el control de la constitucionalidad de las leyes debe ejercerse por este Tribunal de forma que no se impongan constricciones indebidas al Poder Legislativo y se respeten sus opciones políticas. En efecto, como venimos señalando, el cuidado que este Tribunal ha de tener para mantenerse dentro de los límites de su control ha de extremarse cuando se trata de aplicar preceptos generales e indeterminados, como es el de la interdicción de la arbitrariedad. Así, al examinar un precepto legal impugnado desde este punto de vista, el análisis se ha de centrar en verificar si tal precepto establece una discriminación, pues la discriminación entraña siempre una arbitrariedad, o bien, si aun no estableciéndola, carece de toda explicación racional, lo que también evidentemente supondría una arbitrariedad, sin que sea pertinente realizar un análisis a fondo de todas las motivaciones posibles de la norma y de todas sus eventuales consecuencias (SSTC 239/1992, de 17 de diciembre, FJ 5; 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 11; 104/2000, de 13 de abril, FJ 8; 120/2000, de 10 de mayo, FJ 3; 96/2002, de 25 de abril, FJ 6; 242/2004, de 16 de diciembre, FJ 7; y 47/2005, de 3 de marzo, FJ 7). No obstante lo anterior, es preciso tener en cuenta que si el poder legislativo opta por una configuración legal de una determinada materia o sector del Ordenamiento no es suficiente la mera discrepancia política para tachar a la norma de arbitraria, confundiendo lo que es arbitrio legítimo con capricho, inconsecuencia o incoherencia creadores de desigualdad o distorsión en los efectos legales (SSTC 99/1987, de 11 de junio, FJ 4.a; 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 5; 239/1992, de 17 de diciembre, FJ 5; 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 12; y 73/2000, de 14 de marzo, FJ 4)» (FJ 4).

Pues bien, en esta ocasión sostiene el Defensor del Pueblo que el precepto legal recurrido incurre en arbitrariedad no tanto porque contenga una discriminación patente, cuanto porque produce una discriminación encubierta (en torno a la distinción entre ambos tipos de discriminación, entonces por referencia al art. 14 CE, STC 13/2001, de 29 de enero, FJ 8). Concretamente, denuncia que la remisión al censo de población de 1991 que figura en el inciso final del primer párrafo del art. 72 de la Ley 42/1998, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 1999, produce un impacto adverso sobre los municipios que han visto crecer su población y, por consiguiente, las necesidades de financiación de los servicios públicos que prestan a sus habitantes. En opinión del Defensor del Pueblo, esta medida carece de justificación toda vez que en el momento de aprobarse el pre-

cepto legal controvertido existía ya un nuevo censo de población, actualizado a 1 de mayo de 1996, y que la regulación del régimen de participación de los entes locales en los tributos del Estado entonces vigente se asentaba sobre la utilización de cifras actualizadas a los efectos de aplicar el criterio de poblacional para la distribución de esa participación entre los distintos municipios.

5. Para dar una adecuada respuesta a este motivo de impugnación es preciso situar el inciso legal controvertido en su contexto normativo.

a) Conforme a lo dispuesto en el art. 115.1 B) a) LHL, en la redacción dada al mismo por la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, una vez detraídos los importes correspondientes a Madrid y Barcelona, la participación del resto de municipios en los tributos del Estado se lleva a cabo, entre otros, aplicando el siguiente criterio: «el 70 por 100 en función del número de habitantes de derecho de cada Municipio, según el último Padrón Municipal oficialmente aprobado», ponderado por los coeficientes multiplicadores que en ese mismo precepto se indican. De suerte que, para dilucidar la entidad del reproche formulado por el Defensor del Pueblo contra el inciso final del párrafo primero del art. 72 de la Ley 42/1998, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 1999, es preciso aclarar, en primer lugar, el significado de la expresión «último Padrón Municipal oficialmente aprobado».

A tal efecto debemos recordar que cuando se produce la reforma de la Ley de las haciendas locales ahora referida se encuentra vigente el art. 17.2 de la Ley de bases del régimen local (LBRL) en su redacción originaria, en virtud de la cual «la formación, mantenimiento y rectificación del Padrón corresponde al Ayuntamiento, que procederá a su renovación cada cinco años y a su rectificación anual, de acuerdo con lo que establezca la legislación del Estado». Surge así la necesidad de distinguir entre renovación quinquenal y rectificación anual, para lo cual resulta imprescindible tomar en cuenta la regulación contenida en los arts. 66 y ss. del Reglamento de población y demarcación territorial de las entidades locales, aprobado por el Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio.

En la redacción primigenia de dichos preceptos reglamentarios se precisaba que la renovación quinquenal se llevaría a cabo en los años terminados en 1, coincidiendo en este caso la fecha de renovación «con la señalada para la de los censos de población y vivienda», y 6, en cuyo caso «la fecha de su renovación será la que se señale por Real Decreto entre el 1 de marzo y el 31 de mayo» (art. 66.2). Pues bien, en tanto que la oficialización de las renovaciones quinquenales era competencia del Gobierno, órgano que igualmente establecía las normas procedentes para llevarla a efecto (art. 67.1), las rectificaciones anuales, en las que se consignaban «todas las alteraciones producidas en la población residente y en la de transeúntes inscritos durante el año por altas y bajas» (art. 81.1), el órgano de la Administración General que intervenía era el Instituto Nacional de Estadística (INE) y su actuación se limitaba a dar su conformidad a las cifras aprobadas por los Plenos de los Ayuntamientos (art. 82). Por consiguiente, las rectificaciones anuales carecían de la fijeza y estabilidad de las renovaciones quinquenales reflejando, a efectos estadísticos, los movimientos de la población residente y de los transeúntes.

Este sistema de gestión del padrón municipal fue sustituido, tras la Ley 4/1996, de 10 de enero, por otro de «actualización permanente». Dicha sustitución se vio facilitada, según se reconoce expresamente en la exposición de motivos, por «el progresivo desarrollo de las técnicas de almacenamiento de datos y de acceso a los mismos, la posibilidad de gestionar informáticamente grandes fiche-

ros y, sobre todo, el haberse hecho asequibles económicamente y de fácil manejo los equipos informáticos». La predicada actualización permanente conllevaba la supresión de las renovaciones quinquenales y su sustitución por un sistema de coordinación interadministrativa que permite «obtener unas cifras de población ajustadas a la realidad en un corto plazo y, por tanto, puedan ser declaradas oficiales por el gobierno anualmente, a propuesta del Instituto Nacional de Estadística».

De donde, a *sensu contrario*, se colige que, con anterioridad a la Ley 4/1996, en la *mens legislatoris* la consideración de «Padrón Municipal oficialmente aprobado» se identificaba con los padrones resultantes de la renovación quinquenal. Es ajena a esta cuestión la elaboración del censo electoral, a la que implícitamente se refiere el Defensor del Pueblo en su recurso, cuando alude a los datos de población tomados en cuenta para la celebración de elecciones generales el 3 de marzo de 1996. Y lo es porque el censo electoral es una base de datos permanente (art. 34.1 de la Ley Orgánica del régimen electoral general: LOREG), sometido a revisión continua desde la Ley Orgánica 3/1995, de 23 de marzo, que puso fin a la revisión mensual, elaborado por la oficina del censo electoral, que si bien se encuadra en el INE, se incardina dentro de la Administración electoral al ejercer sus competencias bajo la dirección y supervisión de la Junta Electoral Central, y que contiene la «inscripción de quienes reúnen los requisitos para ser elector y no se hallen privados, definitiva o temporalmente, del derecho de sufragio» (art. 31.1 LOREG), noción evidentemente más reducida que la de «habitantes de derecho de cada Municipio» empleada en el art. 115.1 B) a) LHL.

Para concluir esta primera aproximación debemos recordar que, con el fin de facilitar el paso al nuevo sistema, la disposición transitoria única de la Ley 4/1996 que «en el año 1996 todos los Ayuntamientos llevarán a cabo una última renovación del Padrón de habitantes de acuerdo con las disposiciones que reglamentariamente se establezcan por la Administración General del Estado». Las cifras de población resultantes fueron declaradas oficiales por el Real Decreto 1645/1997, de 31 de octubre, cuyo artículo 1 refería esas cifras al 1 de mayo de 1996. A su vez, en el Real Decreto 480/1999, de 18 de marzo, se procedió por vez primera a declarar oficiales las cifras de población obtenidas en aplicación del sistema estadístico instaurado por la Ley 4/1996. El artículo 1 de este Real Decreto refería dichas cifras al 1 de enero de 1998.

b) Por lo que específicamente se refiere a la articulación de la participación de los municipios en los tributos del Estado según el sistema quinquenal vigente hasta la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, interesa ahora recordar que el monto total de esa participación para el quinquenio 1994-1998 se fijó, por el art. 112.2 LHL, en la redacción dada al mismo por la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, en 655.888,7 millones de pesetas, remitiéndose a lo que dispusieran las correspondientes Leyes de presupuestos generales del Estado la actualización de los criterios de distribución recogidos en el art. 115 LHL.

En paralelo, el art. 87 de la Ley 41/1994, de 30 de diciembre, aprobatoria de los presupuestos generales del Estado para 1995, procedió a la liquidación definitiva de la participación de los municipios en los tributos del Estado, correspondiente al año 1994, tomando como referencia «el censo municipal de población oficialmente renovado por el Instituto Nacional de Estadística correspondiente a 1991». Esta opción por el documento –calificación que recibía el padrón en el sistema anterior a la Ley 4/1996– resultante de la aprobación quinquenal del padrón municipal, plasmada en el primero de los ejercicios presupuestarios a los que resultaba de aplicación la regulación del régimen de

participación de los municipios en los tributos del Estado establecido para el quinquenio 1994-1998 refuerza la conclusión más arriba alcanzada acerca de la identificación de la expresión «último Padrón Municipal oficialmente aprobado» [art. 115.1 B) a) LHL] con el documento fruto de la renovación quinquenal.

Lo expuesto permite concluir que los municipios podían albergar la confianza legítima de que su participación en los tributos del Estado se determinaría, durante el quinquenio aquí concernido, en función del padrón resultante de esa renovación quinquenal y que hubiera sido oficializado. Como quiera que, según lo expuesto anteriormente, el desempeño de esta función competía al Gobierno y no al INE, debemos afirmar, frente a lo sostenido por el Defensor del Pueblo, que la utilización de la expresión «cifras de población, resultantes del último censo o padrón de población renovado, oficialmente aprobadas por el Gobierno y vigentes el 1 de enero de 1997» en el art. 71.2 de la Ley 12/1996, de 30 de diciembre, remitía a las cifras declaradas oficiales por el Real Decreto 406/1992, de 24 de abril, referidas al 1 de marzo de 1991 (art. 1), al ser las cifras vigentes con carácter oficial el 1 de enero de 1997. En efecto, las cifras del último proceso de renovación quinquenal del padrón municipal antes reseñado y referidas al 1 de mayo de 1996 no fueron declaradas oficiales hasta la aprobación del Real Decreto 1645/1997, de 31 de octubre, y no entraron en vigor hasta el 2 de noviembre de 1997.

A mayor abundamiento, cuando el legislador ha optado por tomar en cuenta las cifras resultantes de una renovación quinquenal del padrón municipal que habían de declararse oficiales en el curso del ejercicio inaugurado por la correspondiente Ley de presupuestos generales del Estado, ha hecho referencia expresa y específica a este extremo. Así sucedió en la Ley 31/1991, de 30 de diciembre, por la que se aprobaron los presupuestos generales del Estado para 1992 y en cuyo art. 87.3 se utiliza como criterio para la participación de los municipios distintos de Madrid y Barcelona el «número de habitantes de derecho de cada Municipio, según el Padrón Municipal oficialmente renovado correspondiente a 1991»; siendo así que la renovación no estaba concluida al momento de aprobarse la mencionada Ley pues las cifras no fueron declaradas oficiales hasta el 27 de abril de 1992, fecha de entrada en vigor del Real Decreto 406/1992, de 24 de abril.

c) Nótese, por último, que el inciso final del primer párrafo del art. 72 de la Ley 49/1998, de 30 de diciembre, cuya constitucionalidad discute el Defensor del Pueblo, regula únicamente la liquidación definitiva de la participación de las corporaciones en tributos del Estado correspondiente al ejercicio de 1997, no siendo de aplicación a la liquidación definitiva del ejercicio de 1998, igualmente regulada en el mismo precepto legal.

En efecto, según se indica en el tercer párrafo de este artículo, «la liquidación definitiva de la participación en tributos del Estado para el año 1998 se realizará de acuerdo con lo previsto en los artículos 74 y 75 de la Ley 65/1997, de 30 de diciembre de Presupuestos Generales del Estado para 1998». En lo que ahora estrictamente interesa –pues el art. 75 se refiere a la participación de las provincias, Comunidades Autónomas uniprovinciales no insulares e islas, en los tributos del Estado–, en el art. 74 de la Ley 65/1997 el criterio poblacional se fija «en función del número de habitantes de derecho de cada municipio, según las cifras de población oficialmente aprobadas por el Gobierno y vigentes en 1 de enero de 1998» [art. 74.2 segundo y tercero 1) y 2)]. Resulta indudable que esta expresión alude a los datos declarados oficiales por el Real Decreto 1645/1997, de 31 de octubre, que eran los vigentes el 1 de enero de 1998.

Distinto es el caso aquí controvertido, la liquidación definitiva del año 1997. Limitando nuestro análisis al

art. 71.2 –pues el art. 74 versa sobre la participación de provincias, Comunidades Autónomas uniprovinciales no insulares e islas en los tributos del Estado, ámbito subjetivo ajeno al presente proceso constitucional–, observamos en él que entre los criterios fijados por el legislador para regular la liquidación definitiva de los municipios en los tributos del Estado para 1997 figura el poblacional, por referencia a «las cifras de población, resultantes del último censo o padrón de población renovado, oficialmente aprobadas por el Gobierno y vigentes en 1 de enero de 1997» [art. 71.2 segundo y tercero 1) y 2)]. Como ya hemos expuesto anteriormente, en esa fecha –1 de enero de 1997– el último censo oficial de población era el aprobado por el Real Decreto 406/1992, de 14 de abril, pues el censo elaborado en mayo de 1996, cuyas cifras se oficializaron por el Real Decreto 1645/1997, de 31 de octubre, no entró en vigor sino diez meses después, el 2 de noviembre de 1997.

De este modo, puede concluirse que el inciso aquí controvertido se limita a especificar, en función de la cifra de población ya consignada en la Ley 65/1997, que dicha cifra es la que figura en el censo de 1991 antes referido. Esta coherencia no puede sorprender si reparamos en el hecho de que el precepto legal en el que se encuentra el inciso recurrido tiene por objeto proceder al cierre de la liquidación definitiva de la participación de los entes locales en los tributos del Estado correspondiente al año 1997, procediéndose a utilizar los mismos criterios, en este caso el poblacional, empleados para las entregas a cuenta [art. 71.2 segundo y tercero 1) y 2) de la Ley 12/1996, de 30 de diciembre, aprobatoria de los presupuestos generales del Estado para 1997] y para regular la liquidación definitiva en la mencionada Ley 65/1997.

6. Todo lo expuesto nos lleva a concluir que no puede calificarse de arbitraria la utilización de los datos de población reflejados en la renovación quinquenal del padrón municipal llevada a cabo en 1991 para proceder a la liquidación definitiva de la participación de los municipios en los tributos del Estado correspondiente al ejercicio presupuestario de 1997. Al igual que dijéramos respecto de un supuesto notablemente similar al ahora enjuiciado en la STC 104/2000, de 13 de abril, FJ 8, y luego reiteráramos en la STC 131/2001, de 7 de junio, FJ 5, la norma impugnada no se muestra desprovista de fundamento, aunque pueda legítimamente discreparse de la concreta solución, y posee una finalidad razonable, dado que es una especificación de la Ley de las haciendas locales que llama a la Ley aprobatoria de los presupuestos generales del Estado para completar su programa normativo en punto a la liquidación de la participación de los municipios en los tributos del Estado.

Más recientemente, en relación con la financiación de las Comunidades Autónomas, hemos señalado que «no puede calificarse como arbitrario el hecho de que la variable de población que sirve de base a la liquidación a cuenta contenida en las disposiciones de la Ley 65/1997 impugnadas, y a la que hace referencia el Acuerdo 1/1996, de 23 de septiembre, del Consejo de Política Fiscal y Financiera, se calculara tomando como referencia el último censo general de población aprobado, a saber, el de 1991, en la medida en que, como ya anticipamos anteriormente, se trata de una opción legislativa que no es una decisión plenamente irrazonable ni arbitraria o carente de toda justificación, sino que, por el contrario, entra dentro del margen de configuración del que goza el legislador en este ámbito. Ciertamente no cabe duda de que existían otras alternativas, pudiendo haber concretado el legislador aquella variable de acuerdo con criterios diferentes (tomando como referencia, por ejemplo, los padrones municipales, los censos electorales u otros índices acreditativos con fiabilidad de la población de hecho), pero, como hemos señalado en otras ocasiones, no corresponde a este Tribunal “interferirse en ese mar-

gen de apreciación ni examinar la oportunidad de la medida legal” para decidir “si es la más adecuada o la mejor de las posibles, sino sólo comprobar si no se ha sobrepasado ese margen de libertad creando una diferencia de trato irracional o arbitraria” (STC 32/2000, de 3 de febrero, FJ 4; y en el mismo sentido, SSTC 67/1989, de 18 de abril, FJ 1; y 269/1994, de 3 de octubre, FJ 5)» (STC 13/2007, de 18 de enero).

La utilización de los datos de población contenidos «en el censo de 1991» para proceder a la liquidación definitiva de la participación de los municipios en los tributos estatales se corresponde con los parámetros de población empleados para las entregas a cuenta durante el ejercicio de 1997 que había establecido la Ley 12/1996, de 30 de diciembre, de aprobación de los presupuestos generales del Estado para 1997. También viene a coincidir con el criterio poblacional que fijó la Ley 65/1997, de 30 de diciembre, aprobatoria de los presupuestos generales del Estado para 1998. Esta doble coincidencia y línea de continuidad pone de manifiesto la razonabilidad del criterio poblacional establecido por el legislador en el inciso impugnado, lo que conduce a la desestimación del presente recurso de inconstitucionalidad.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el presente recurso de inconstitucionalidad.

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

Dada en Madrid, a uno de marzo de dos mil siete.– María Emilia Casas Baamonde.–Guillermo Jiménez Sánchez.–Vicente Conde Martín de Hijos.–Javier Delgado Barrio.–Elisa Pérez Vera.–Roberto García-Calvo y Montiel.–Eugeni Gay Montalvo.–Jorge Rodríguez-Zapata Pérez.–Ramón Rodríguez Arribas.–Pascual Sala Sánchez.–Manuel Aragón Reyes.–Pablo Pérez Tremps.–Firmado y rubricado.

6409

Pleno. Sentencia 46/2007, de 1 de marzo de 2007. Recurso de inconstitucionalidad 3165-1999. Interpuesto por el Presidente del Gobierno respecto a los artículos 64.1 y 79.2 y la disposición adicional vigésimo segunda de la Ley balear 6/1999, de 3 de abril, de las directrices de ordenación territorial de las Illes Balears y de medidas tributarias.

Competencias sobre aeropuertos, ordenación del territorio y dominio público marítimo-terrestre: prohibición legal de nuevas infraestructuras aeronáuticas; informe vinculante a planes estatales con incidencia territorial; determinación de la ribera del mar. Nulidad de preceptos autonómicos.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por doña María Emilia Casas Baamonde, Presidenta, don Guillermo Jiménez Sánchez, don Vicente Conde Martín de Hijos, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Roberto García-Calvo y Montiel, don Eugeni Gay Montalvo, don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, don Ramón Rodríguez Arribas, don Pascual Sala Sánchez, don Manuel