

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

12077 Pleno. Sentencia 35/2023, de 18 de abril de 2023. Recurso de inconstitucionalidad 825-2022. Interpuesto por más de cincuenta diputados del grupo parlamentario Vox del Congreso respecto del Real Decreto-ley 26/2021, de 8 de noviembre, por el que se adapta el texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, a la reciente jurisprudencia del Tribunal Constitucional respecto del impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana. Límites materiales de los decretos leyes: STC 17/2023 (suficiente justificación de la concurrencia del presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad en la reforma del impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana).

ECLI:ES:TC:2023:35.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Cándido Conde-Pumpido Tourón, presidente, y las magistradas y magistrados doña Inmaculada Montalbán Huertas, don Ricardo Enríquez Sancho, doña María Luisa Balaguer Callejón, don Ramón Sáez Valcárcel, don Enrique Arnaldo Alcubilla, doña Concepción Espejel Jorquera, doña María Luisa Segoviano Astaburuaga, don César Tolosa Tribiño, don Juan Carlos Campo Moreno y doña Laura Díez Bueso, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 825-2022, interpuesto por más de cincuenta diputados del grupo parlamentario Vox del Congreso de los Diputados contra el Real Decreto-ley 26/2021, de 8 de noviembre, por el que se adapta el texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, a la reciente jurisprudencia del Tribunal Constitucional respecto del impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana. Han comparecido el Congreso de los Diputados y el Senado. Ha formulado alegaciones el Gobierno de la Nación. Ha sido ponente el magistrado don Ricardo Enríquez Sancho.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el registro del Tribunal el día 8 de febrero de 2022, don Antonio Ortega Fuentes, procurador de los tribunales, actuando en nombre y representación de cincuenta y dos diputados del Grupo Parlamentario Vox del Congreso de los Diputados, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra el real decreto-ley citado en el encabezamiento.

El único motivo del recurso es la falta de presupuesto habilitante del art. 86.1 de la Constitución (situación de «extraordinaria y urgente necesidad»).

El preámbulo del real decreto-ley justifica su aprobación por el Gobierno en la necesidad de «dar respuesta» o «cumplimiento» y de «atender» al «mandato» del Tribunal Constitucional derivado de las SSTC 59/2017, de 11 de mayo; 126/2019, de 31 de octubre, y 182/2021, de 26 de octubre, para «llevar a cabo las modificaciones o adaptaciones pertinentes en el régimen legal del impuesto como consecuencia de la

última de las sentencias referidas, así como integrar la doctrina contenida en las otras dos sentencias, al objeto de dar unidad a la normativa del impuesto y cumplir con el principio de capacidad económica» (apartado I). Añade que como consecuencia del fallo de esta última STC 182/2021, «a los ayuntamientos les resulta imposible liquidar, comprobar, recaudar y revisar este impuesto local, que desde esa fecha deja de ser exigible», lo que supone un perjuicio a principio de suficiencia financiera de las entidades locales reconocido en el artículo 142 de la Constitución, un riesgo para el principio de estabilidad presupuestaria recogido en el artículo 135 de la Constitución, y puede provocar además distorsiones inminentes en el mercado inmobiliario. La necesidad de evitar estos efectos justifica la aprobación del real decreto-ley (apartado II).

Los recurrentes argumentan que la doctrina del Tribunal Constitucional limita el dictado de decretos leyes a situaciones y razones «difíciles de prever» (STC 110/2021, FJ 4, aludiendo a otras anteriores), y que la situación que el real decreto-ley recurrido trata de remediar no lo es, sino que se originó «hace un lustro» con la STC 59/2017 «absolutamente ignorada por el legislador». Los pronunciamientos del Tribunal Constitucional han sido «nítidos» desde la STC 59/2017. La STC 126/2019 ya recordó el compromiso aún pendiente de dar cumplimiento a esa sentencia inicial. Y la STC 182/2021 efectuó «una vez más un llamamiento apremiante al legislador para que adapte la correspondiente legislación». La «ineptitud», «dejadez», «ineficacia» o «negligencia» del legislador para afrontar esta situación no puede paliarse mediante la actuación del ejecutivo, con quiebra del principio de separación de poderes e invasión de la potestad legislativa que pertenece a las Cortes. De aceptarse la tesis del preámbulo, al legislador le bastaría con «demorar» las reformas pendientes para «crear artificiosamente una supuesta situación de urgencia».

Este retraso demuestra el «absoluto menosprecio» a los derechos de los contribuyentes y al principio de seguridad jurídica, y que el Gobierno «solo actúa movido por tratar de evitar, durante los meses de tramitación del procedimiento legislativo de urgencia, un posible perjuicio económico [...] para las arcas municipales». Las razones aducidas (aumento del déficit público y posibles distorsiones del mercado inmobiliario) son «fórmulas rituales de marcada abstracción» que la doctrina constitucional ha rechazado (cita la STC 136/2015, FJ 6).

Añade a continuación «a mayor abundamiento» una amplia transcripción de la STC 182/2021 para demostrar la «vinculación que existe» entre ella y las SSTC 59/2017 y 126/2019.

Y termina su recurso con una referencia al debate parlamentario de convalidación del decreto-ley, extractando intervenciones de la ministra de Hacienda y Función Pública (sobre la merma de ingresos de los ayuntamientos) y de diputados de la oposición (sobre el retraso del Gobierno en su reacción a las sentencias constitucionales citadas) que acreditan que el Gobierno ha ofrecido una «justificación formal» del decreto-ley aprobado con «grave lesión» del derecho de las minorías parlamentarias.

Concluye, por todo ello, que el Gobierno «ha desbordado “los límites de lo manifiestamente razonable”, realizando un “uso abusivo o arbitrario” del decreto-ley (STC 139/2016, FJ 3)».

2. Por providencia de 24 de febrero de 2022, el Pleno del Tribunal acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad interpuesto y dar traslado de las actuaciones, conforme establece el artículo 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, al Congreso de los Diputados, al Senado y al Gobierno al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaran pertinentes, y publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado».

3. Por acuerdo de sus respectivas mesas, el Congreso de los Diputados y el Senado acordaron personarse en el procedimiento y ofrecer su colaboración a los efectos del artículo 88.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

4. Por escrito presentado el 31 de marzo de 2022, el abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación, formuló sus alegaciones solicitando la desestimación del recurso interpuesto.

Comienza su razonamiento refiriéndose a la doctrina constitucional sobre concurrencia y control del presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad para aprobar un decreto-ley, con especial atención a los pronunciamientos que de forma específica abordan la cuestión en el ámbito de la adopción de medidas de naturaleza tributaria (STC 137/2011, de 14 de septiembre, FJ 6, y las allí citadas).

A continuación, realiza un análisis de la justificación de la reforma aprobada por el Real Decreto-ley 26/2021, de 8 de noviembre, desde la perspectiva constitucional, tomando como punto de partida los argumentos recogidos en el preámbulo. Sostiene que la razón definitiva o determinante de haberse llevado a cabo la modificación normativa efectuada a través del real decreto-ley es el contenido de la STC 182/2021, pero no, o no tanto, el de los anteriores pronunciamientos del tribunal en la materia (SSTC 59/2017 y 126/2021). La STC 182/2021 hizo precisa una acción normativa inmediata porque, a diferencia de las otras dos sentencias, declaró la nulidad de los artículos del texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales (TRLHL) que establecían la fórmula de cálculo del impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana (en adelante, IIVTNU), lo que en la práctica dejó a las entidades locales sin la posibilidad de recaudar uno de sus principales ingresos tributarios. Generó un vacío normativo al que había que dar respuesta inmediata, toda vez que imposibilitaba la liquidación del impuesto hasta la fecha en que el legislador estatal llevase a cabo las modificaciones pertinentes en el IIVTNU.

Considera que son objeciones inadecuadas las que apuntan a una supuesta desidia del Gobierno desde el año 2017, porque la justificación de la estricta necesidad de aprobar una norma de urgencia surge solamente a partir de la STC 182/2021, con el objetivo de permitir o habilitar de nuevo la posibilidad de llevar a cabo la recaudación de un tributo crucial desde la perspectiva de la estabilidad financiera de las haciendas locales. Reprochar al Gobierno no haber llevado a cabo o acometido una nueva regulación del IIVTNU desde el año 2017, más allá de su acierto, supone en sí un reproche de política legislativa o de mala praxis gubernamental, pero no es un argumento que en sí mismo ponga en tela de juicio la concurrencia ahora del presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad, que surge solo a partir de la STC 182/2021.

El vacío legal ocasionado por la sentencia podía provocar, asimismo, distorsiones inminentes en el mercado inmobiliario, al suponer un incentivo para acelerar de forma urgente operaciones inmobiliarias con la única finalidad de aprovechar la coyuntura de «no tributación» antes de que fuera aprobada la nueva normativa del impuesto.

Concluye su argumentación, en este punto, afirmando que la extraordinaria y urgente necesidad de aprobar el Real Decreto-ley 26/2021 se inscribe en el «juicio político o de oportunidad» que corresponde al Gobierno en cuanto órgano de dirección política del Estado (SSTC 142/2014, de 11 de septiembre, FJ 3, y 61/2018, de 7 de junio, FFJJ 4 y 7) y esta decisión, sin duda, supone una «ordenación de prioridades políticas» de actuación (STC 14/2020, de 28 de enero, FJ 4). En ningún caso, el cuestionado Real Decreto-ley 26/2021 constituye un supuesto de uso abusivo o arbitrario de este instrumento constitucional.

5. Mediante providencia de 18 de abril de 2023, se señaló ese mismo día para deliberación y votación de la presente sentencia.

II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto del proceso.

Tal como ha quedado detallado en los antecedentes, cincuenta y dos diputados del Grupo Parlamentario Vox del Congreso de los Diputados recurren el Real Decreto-

ley 26/2021, de 8 de noviembre, por el que se adapta el texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, a la reciente jurisprudencia del Tribunal Constitucional respecto del impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana.

Los diputados recurrentes consideran que no concurre la situación de «extraordinaria y urgente necesidad» que habilita constitucionalmente al Gobierno para dictar decretos-leyes, conforme al artículo 86.1 CE. Argumentan, en particular, que las razones ofrecidas por el Gobierno en este caso, que son básicamente (i) «dar respuesta al mandato» derivado de la STC 182/2021, que declaró inconstitucionales y nulos los artículos 107.1, segundo párrafo, 107.2 a) y 107.4 TRLHL, que ahora reciben nueva redacción, (ii) posibilitar así el «inmediato restablecimiento de la exigibilidad del impuesto» y (iii) evitar al mismo tiempo «distorsiones inminentes en el mercado inmobiliario», no se compadecen con la doctrina de este tribunal que limita los decretos-leyes a situaciones «difíciles de prever» (STC 110/2021, de 13 de mayo, FJ 4, entre otras) ya que desde las SSTC 59/2017, de 11 de mayo, y 126/2019, de 31 de octubre, el Tribunal venía advirtiendo al legislador de la defectuosa configuración del impuesto.

El abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación, se opone a esta apreciación, con los argumentos que han quedado resumidos en los antecedentes.

2. Cuestión resuelta por la STC 17/2023, de 9 de marzo.

La STC 17/2023, de 9 de marzo, ha desestimado un motivo idéntico planteado en el recurso de inconstitucionalidad núm. 735-2022, interpuesto por otro grupo de diputados contra el mismo Real Decreto-ley 26/2021.

En esta sentencia, tras recordar nuestra doctrina sobre el «control externo» de la apreciación efectuada por el Gobierno, titular de la potestad constitucional de dictar decretos-leyes [fundamento jurídico 2 A)], y de exponer las razones ofrecidas por el ejecutivo en este caso, que no es necesario reproducir [fundamento jurídico 2 B), subapartados a), b) y c)], concluimos que el Gobierno no había desbordado los márgenes de apreciación que el artículo 86.1 de la Constitución le confiere, en los siguientes términos [fundamento jurídico 2 B), subapartados d) y e)]:

«d) De lo expuesto se colige que, en el preámbulo y en la memoria del real decreto-ley impugnado, así como en su presentación en el trámite parlamentario de convalidación, el Gobierno ha ofrecido, de forma explícita y razonada, una justificación para la adopción de las medidas aprobadas.

La justificación se puede concretar en los siguientes términos. La citada STC 182/2021 ha declarado nulos e inconstitucionales los arts. 107.1, segundo párrafo, 107.2 a) y 107.4 TRLHL, afectando por ello a los recursos financieros de los entes locales debido a la pérdida recaudatoria derivada de la imposibilidad de exigir el IIVTNU; afectación que incide en la suficiencia financiera local, el incremento del déficit público y la estabilidad presupuestaria, y causa, a su vez, distorsiones en el mercado inmobiliario.

e) [...] Atendiendo al contenido del fallo de las SSTC 59/2017, 126/2019 y 182/2021, se puede apreciar que la única que produjo un vacío legislativo capaz de impedir la exigencia del IIVTNU fue la última de ellas. De hecho, el impuesto se ha seguido exigiendo por los entes locales, no sin cierta conflictividad, en todas aquellas situaciones que no se vieron afectadas por la declaración de inconstitucionalidad contenida en las ya citadas SSTC 59/2017 y 126/2019, respectivamente.

El Real Decreto-ley 26/2021 señala, ya en su propio título, que se dicta con la finalidad de “adaptar el texto refundido de la Ley reguladora de haciendas locales aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, a la reciente jurisprudencia del Tribunal Constitucional respecto del impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana”. Su preámbulo afirma que “tiene por objeto dar respuesta al mandato del Alto Tribunal de llevar a cabo las modificaciones o adaptaciones pertinentes en el régimen legal del impuesto como consecuencia de la

última de las sentencias referidas”, es decir, la STC 182/2021. Ello sin perjuicio de que también se haya procedido a “integrar la doctrina contenida en las otras dos sentencias, al objeto de dar unidad a la normativa del impuesto y cumplir con el principio de capacidad económica” algo que no resulta reprochable.

Tampoco se puede compartir la afirmación de la parte recurrente referida a que, desde que se conoció la doctrina de la STC 126/2019, el Gobierno estaba ya en condiciones de iniciar el procedimiento legislativo para modificar la regulación declarada inconstitucional después en la STC 182/2021. Si bien los tres pronunciamientos abordan la compatibilidad de la regulación del IIVTNU con diferentes vertientes del principio de capacidad contributiva y, en ocasiones, también en conexión con el principio de no confiscatoriedad, hemos de subrayar que ni la STC 126/2019, ni su predecesora la STC 59/2017, examinaron el método objetivo obligatorio de estimación de la base imponible, que fue lo declarado inconstitucional en la STC 182/2021 y el principal objeto de regulación por el Real Decreto-ley 26/2021.

A la vista de lo expuesto, podemos concluir que, desde el plano del control externo que compete a este tribunal, una vez descrita de forma suficiente la situación de extraordinaria y urgente necesidad, como aquí hemos apreciado, resulta jurídicamente admisible la acción normativa inmediata, evitando con ello la demora que hubiera supuesto recurrir a la tramitación legislativa ordinaria».

Procede, por consiguiente, en aplicación de la doctrina expuesta, desestimar el recurso interpuesto.

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 dieciocho de abril de dos mil veintitrés.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—Inmaculada Montalbán Huertas.—Ricardo Enríquez Sancho.—María Luisa Balaguer Callejón.—Ramón Sáez Valcárcel.—Enrique Arnaldo Alcubilla.—Concepción Espejel Jorquera.—María Luisa Segoviano Astaburuaga.—César Tolosa Tribiño.—Juan Carlos Campo Moreno.—Laura Díez Bueso.—Firmado y rubricado.