

Consell Tributari

Expedient: 713/2

Barcelona, 31 de juliol de 2002

L'Il·lustríssim Senyor Regidor President de la Comissió de Presidència i Hisenda de l'Ajuntament de Barcelona, demana en escrit de 28 de maig de 2002 el parer d'aquest Consell Tributari sobre els punts que literalment es transcriuen:

Primer.- Interpretació que fa aquest Consell sobre la situació en que queda la Universitat en relació als impostos locals vist l'article 80 apartat 4 de la Llei.

Segon.- Considera el Consell Tributari que en funció de l'article 9.2, caldria demanar la compensació dels impostos locals?

Tercer.- Donat que l'exempció tàcita dels impostos locals afecta a la suficiència financera garantida per la Constitució, quin fora el procediment per interposar un recurs d'inconstitucionalitat?

En relació amb els temes proposats, el Consell Tributari, reunit en sessió de 15 de juliol de 2002 ha adoptat l'acord d'emetre el següent informe:

I

SITUACIÓ DE LA UNIVERSITAT EN RELACIÓ AMB ELS IMPOSTOS LOCALS

Pot ser útil fer un breu recorregut històric de les diverses etapes que han regulat la tributació de les Universitats, per tal de situar exactament els problemes i antecedents que sens dubte han influït en la redacció de l'article 80 de la Llei Orgànica 6/2001, de 21 de desembre, en allò que fa referència als impostos locals.

A) L'article 53 de la Llei Orgànica 11/1983, de 6 d'agost, va disposar el següent:

"Artículo 53.

1. Constituirá el patrimonio de cada Universidad el conjunto de sus bienes, derechos y acciones. Los bienes afectados al cumplimiento de sus fines y los

actos que para el desarrollo inmediato de tales fines realicen y los rendimientos de los mismos, disfrutarán de exención tributaria, siempre que esos tributos y exenciones recaigan directamente sobre las Universidades en concepto legal de contribuyentes y sin que sea posible legalmente la traslación de la carga tributaria a otras personas.

...

4. Las Universidades gozarán de los beneficios que la legislación atribuya a las fundaciones benéfico-docentes".

B) Amb posterioritat, la Disposició Addicional Novena de la Llei 39/1988, de 28 de desembre, reguladora de les Hisendes Locals va disposar el següent:

Novena. 1. A partir del 31 de diciembre de 1989 quedarán suprimidos cuantos beneficios fiscales estuvieren establecidos en los tributos locales, tanto de forma genérica como específica, en toda clase de disposiciones distintas de las de Régimen Local, sin que su actual vigencia pueda ser invocada respecto de ninguno de los tributos regulados en la presente Ley; lo anterior se entiende sin perjuicio de lo establecido en el apartado 2 de la disposición transitoria segunda, en el apartado 2 de la disposición transitoria tercera y en el párrafo tercero de la disposición transitoria cuarta.

Atès que la Llei Reguladora de les Hisendes Locals no recollia en el seu articulat cap exempció específica favorable a les Universitats, l'Ajuntament de Barcelona va entendre, en els casos que se li van plantejar, que les exempcions abans reconegudes havien sigut suprimides per la disposició addicional novena amb els efectes temporals que per a cada tribut estableixen les Disposicions Transitòries de la pròpia Llei Reguladora de les Hisendes Locals.

Aquesta derogació afectava els beneficis abans reconeguts en matèria de les contribucions territorials rústica i pecuària i urbana, llicències fiscals d'activitats comercials i industrials i de professionals i artistes, i l'impost municipal sobre circulació de vehicles, beneficis que es projectaven temporalment sobre els nous tributs de béns immobles, activitats econòmiques, i vehicles de tracció mecànica.

Es va discutir per alguna Universitat que una Llei Orgànica no podia ser derogada per una Llei ordinària, però va prevaler la tesis, sostinguda per aquest Consell, que la qualificació d'una Llei com a orgànica respon a un criteri material.

La llei ordinària no pot modificar o derogar una llei orgànica, però no perquè el seu rang normatiu sigui inferior al d'aquesta, sinó perquè la Constitució impedeix a la llei ordinària l'accés a les matèries enumerades en l'article 81 de la CE. Però a la seva vegada, les matèries no compreses en l'esmentat article no han de subjectar-se en la seva aprovació als requisits que s'exigeixen en dit article. Per aquest motiu, tot i que era discutible que es qualificués com a orgànica una Llei que no ho era en la seva totalitat, era evident que la matèria tributària no era reservada a Llei de caràcter orgànic i que per tant la Llei ordinària podia modificar les previsions contingudes en una Llei orgànica en matèries que no tenien aquesta naturalesa.

Amb el mateix argument s'han desestimat pretensions d'exempció de taxes urbanístiques i de l'impost de construccions, instal·lacions i obres.

També s'han desestimat peticions d'exempció de guals, perquè aquests ni tan sols entraven en la literalitat del debatut article 53.

C) Alguna Universitat ha intentat fonamentar el seu dret a l'exempció en l'apartat 2 de la Disposició Addicional Cinquena de la Llei 30/1994, argumentant que, si bé el títol de la Disposició es refereix únicament i exclusivament a l'Església Catòlica i a les altres esglésies, confessions i comunitats religioses reconegudes per l'Estat espanyol, quan l'apartat 2 fa esment de les entitats que tenen equiparat el seu règim legal al de les entitats sense fi de lucre, benèfiques o benèfico-docents, no només s'adreça a les entitats d'aquesta qualificació dependents d'aquelles esglésies, sinó a tota altra entitat que tingui reconeguda genèricament aquella qualificació.

Concretament, una Sentència del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, dictada en procés contenciós administratiu en el qual no era part l'Ajuntament de Barcelona, ha interpretat que l'apartat 2 de la Disposició Addicional Cinquena de la Llei 30/1994 es refereix a tota mena d'entitats, entre elles les Universitats, amb l'argument bàsic de considerar que no té valor normatiu el títol de la Disposició Addicional.

Aquest argument sempre ha estat rebutjat per aquest Consell, el qual considera que en l'apartat primer de la Disposició Addicional Cinquena s'inclouen tant la pròpia església o confessió com les ordres i congregacions assenyalades a l'article IV de l'acord amb la Santa Seu, mentre que el número dos es refereix a les altres entitats i

associacions incloses a l'article V de l'acord amb la Santa Seu i a l'article 11.5 dels acords amb les altres confessions, que són precisament totes aquelles entitats religioses que es dediquen a activitats benèficodocents, mèdiques i hospitalàries o d'assistència social, no compreses en l'apartat anterior, les quals són assimilables a les benèfiques privades. Aquestes darreres només tenen dret al règim previst en l'apartat 1 de l'article 58 de la Llei.

D) Així les coses, la Llei orgànica 6/2001 n'introdueix una nova regulació. És la continguda en l'article 80 de la Llei orgànica 6/2001, el qual s'inclou en el Títol XI de la Llei relatiu al règim econòmic i financer de les Universitats públiques. S'ha de puntualitzar, doncs, que la Llei no es refereix a les Universitats privades.

L'esmentat article diu el següent:

"Artículo 80. Patrimonio de la Universidad.

1. Constituye el patrimonio de cada Universidad el conjunto de sus bienes, derechos y obligaciones. Los bienes afectos al cumplimiento de sus fines y los actos que para el desarrollo inmediato de tales fines realicen, así como sus rendimientos, disfrutarán de exención tributaria, siempre que los tributos y exenciones recaigan directamente sobre las Universidades en concepto legal de contribuyentes, a no ser que sea posible legalmente la traslación de la carga tributaria.

...

4. En cuanto a los beneficios fiscales de las Universidades públicas, se estará a lo dispuesto para las entidades sin finalidad lucrativa en la Ley 30/1994, de 24 de noviembre de Fundaciones e Incentivos Fiscales a la Participación Privada en Actividades de Interés General. Las actividades de mecenazgo en favor de las Universidades públicas gozarán de los beneficios que establece la mencionada Ley".

Aquest article és reproducció quasi literal de l'article 53 de l'anterior LORU i incorre en la mateixa incongruència de designar-ne el contingut com "Patrimonio de la Universidad", la qual cosa no s'ajusta a la matèria regulada, ja que no només s'hi parla del patrimoni de la Universitat, sinó de la seva activitat, i no només es refereix a temes de naturalesa patrimonial, sinó a temes de caràcter tributari.

Una altra característica pertorbadora d'aquest article i que dificulta la seva interpretació és que es refereix als beneficis fiscals en els apartats 1 i 4.

L'apartat primer es reproducció quasi literal del que disposava l'apartat primer de la Llei derogada. L'apartat quart reconduïx els beneficis fiscals de les Universitats públiques a la Llei 30/1994.

Què significa aquesta dualitat?

Una interpretació possible és que l'apartat primer fa una declaració de principis sense efectes pràctics i que l'autèntica declaració d'exempció es troba en l'apartat 4.

Aquest plantejament és no obstant insatisfactori, atès que durant la vigència de la Llei anterior es va entendre sempre que l'article 53, de redacció com s'ha dit pràcticament igual a la de l'actual article 80.1, era suficient per fonamentar els beneficis de la Llei. Per tant, no té massa sentit que la nova Llei sigui objecte d'interpretació diferent sobre la base d'ídèntiques paraules de la Llei anterior.

Una anàlisi més atenta del contingut de l'article posa de manifest que l'apartat 1 conté una declaració d'exempció tributària, ja que utilitza l'expressió "disfrutarán de exención tributaria", la qual té un significat imperatiu. Per tant, l'exempció s'ordena en aquest apartat.

La peculiaritat de la redacció d'aquest apartat és que no designa nominativament els impostos a què afecta, sinó que els designa pel seu fet imposable. Declara exemptes les Universitats públiques d'aquells impostos que tinguin com a fet imposable els béns afectes a l'acompliment de les seves finalitats, els actes que realitzin per al desenvolupament immediat d'aquestes finalitats, així com els rendiments.

En allò que afecta els tributs locals, això suposa una declaració d'exempció per l'impost de béns immobles dels béns afectes al compliment de les seves finalitats. També suposa una declaració d'exempció per l'impost sobre activitats econòmiques respecte d'aquelles activitats que directament i immediatament estiguin relacionades amb el desenvolupament de les finalitats de la Universitat.

Aquestes finalitats són la docència¹ i també la investigació, la qual és considerada en l'article 39.3 de la L.O. 6/2001 com a objectiu essencial de la Universitat².

L'exempció dels rendiments, en canvi, no afecta cap impost local ni tan sols l'impost sobre l'increment de valor dels terrenys de naturalesa urbana, perquè el fet imposable d'aquest impost no està estructurat com un rendiment.

Tampoc les taxes o els preus públics formen part dels conceptes exempts, ja que cap d'elles tenen com a fet imposable la propietat o l'activitat immediatament relacionada amb l'activitat universitària.

Amb aquesta interpretació de l'apartat 1, que és la que ens sembla més adequada al seu redactat, la interpretació de l'apartat 4 es redueix a complementar la declaració de l'apartat 1 i també a limitar-ne l'abast.

En efecte, hem de recordar que l'apartat 4 comença la seva redacció dient: "En cuanto a los beneficios fiscales de las Universidades públicas, se estará a lo dispuesto para las entidades sin finalidad lucrativa en la Ley 30/1994...".

En la nostra opinió, aquesta redacció ratifica que no és l'apartat 4 el qui estableix l'exempció, perquè en la forma en què està redactat pressuposa que els beneficis fiscals per a les Universitats públiques ja han sigut establerts en una altra disposició, que és precisament l'apartat 1 del mateix article.

¹ Article 1 de la L.O. 6/2001: "*Artículo 1. Funciones de la Universidad.* 1. La Universidad realiza el servicio público de la educación superior mediante la investigación, la docencia y el estudio. 2. Son funciones de la Universidad al servicio de la sociedad: a) La creación, desarrollo, transmisión y crítica de la ciencia, de la técnica y de la cultura. b) La preparación para el ejercicio de actividades profesionales que exijan la aplicación de conocimientos y métodos científicos y para la creación artística. c) La difusión, la valorización y la transferencia del conocimiento al servicio de la cultura, de la calidad de la vida, y del desarrollo económico. d) La difusión del conocimiento y la cultura a través de la extensión universitaria y la formación a lo largo de toda la vida.

² "3. La Universidad asume, como uno de sus objetivos esenciales, el desarrollo de la investigación científica, técnica y artística, así como la formación de investigadores, y atenderá tanto a la investigación básica como a la aplicada.

L'apartat 4 modula l'exempció i indica que els requisits de gaudi de l'exempció seran els regulats per a les entitats sense finalitat lucrativa.

D'acord amb aquesta interpretació, la relació entre els dos apartats és complementària. És l'apartat 1 qui determina els impostos a què la Llei es refereix, que són els que recauen sobre la propietat i l'activitat, és a dir, l'I.B.I. i l'I.A.E, i és l'apartat 4 qui, per remissió a la Llei 34/1990, concreta els requisits regulats en dita Llei per al gaudi dels beneficis, que són els de l'article 58 de la Llei.

En realitat la Llei ve a dir que les Universitats gaudiran de beneficis fiscals per I.B.I. i I.A.E., però que aquests beneficis no seran superiors als que estiguin reconeguts per a les entitats regulades en la Llei 30/1994.

La referència a la Llei 30/1994 obliga a una nova precisió. Ésser una Universitat pública significa la submissió a un particular estatut legal, regulat per Llei orgànica, i el fet que la Llei orgànica 6/2001 remeti a la Llei 30/1994 no pot significar que aquesta remissió condicioni o modifiqui l'estructura, tutela i activitats pròpies de les Universitats. És més lògic i adequat a l'estructura i categoria de les lleis examinades i a la pròpia dicció legal entendre que la remissió només s'adreça a la definició dels beneficis fiscals de què poden gaudir les Universitats. Dit d'una altra manera, la remissió de la Llei orgànica 6/2001 a la Llei 30/1994 només es fa a l'article 58 i no a l'article 42 d'aquesta darrera Llei.

L'apartat 4 de l'article 80 de la Llei orgànica 6/2001 té també altres conseqüències en l'àmbit tributari.

L'apartat 4 de l'antiga Llei equiparava les Universitats a les fundacions benèfico-docents. L'actual apartat 4 abandona en canvi aquesta terminologia.

En lloc de qualificar les Universitats com a equivalents a les fundacions benèfico-docents, concreta que els beneficis fiscals de les Universitats seran els reconeguts en la Llei 30/1994.

Pot semblar que aquest canvi de terminologia era obligat, perquè les antigues categories ja no es poden reproduir després del canvi fonamental que ha suposat la Llei 30/1994 per al reconeixement de noves entitats benèfiques. Això és cert,

però creiem que l'article 80 té unes conseqüències més àmplies que el concret canvi de terminologia.

En primer lloc, al nostre parer, la nova Llei desautoritza la referència a l'apartat 2 de la Disposició Cinquena de la Llei com a base dels beneficis fiscals de les Universitats.

Els beneficis fiscals de les Universitats es basen a partir d'ara en allò que disposa l'article 80 de la Llei d'Universitats, i per remissió la Llei 30/1994, i no en la consideració de les Universitats com a entitats benèfiques.

La regla de l'apartat 4 té també repercussions en l'aplicació de la Llei reguladora de les Hisendes locals, ja que exclou que en cada cas en què aquesta Llei estableixi el caràcter benèfic de les entitats com a fonament d'una exempció, s'hi puguin incloure les Universitats, atès que s'ha derogat la norma que les equiparava a les entitats benèfiques o benèfico-docents.

Les Universitats públiques tindran dret a exempció, pel que fa als impostos locals, quan així ho reconegui l'article 80.1 de la Llei orgànica 6/2001, i complementàriament compleixin els requisits de l'article 58 de la Llei 30/1994, però no quan qualsevol Llei tributària ho estableixi genèricament per a entitats benèfiques.

Com a complement del que es diu en aquest apartat, cal constatar que la Llei no atribueix cap benefici fiscal a les Universitats privades, però això no exclou que aquestes puguin tenir dret a beneficis fiscals derivats de la Llei 30/1994, si els hi ho permet la forma jurídica assumida i l'acompliment dels requisits específicament establerts.

II

POSSIBLE RECLAMACIÓ DE COMPENSACIÓ EN FUNCIÓ DE L'ARTICLE 9.2 DE LA LLEI REGULADORA DE LES HISENDES LOCALS

La reclamació a què es refereix aquesta sol·licitud d'informe és la basada en l'article 9.2 de la Llei reguladora de les Hisendes locals, d'acord amb el qual,

"2. Las Leyes por las que se establezcan beneficios fiscales en materia de tributos locales determinarán las fórmulas de compensación que procedan; dichas fórmulas tendrán en cuenta las posibilidades de crecimiento futuro de los recursos de las Entidades locales procedentes de los tributos respecto de los cuales se establezcan los mencionados beneficios fiscales".

Aquest article és una clàusula de salvaguarda del principi constitucional de suficiència financera de les entitats locals, i indirectament de l'autonomia local proclamada en l'article 140 de la Constitució.

Segons que es desprèn de la consulta formulada, l'Ajuntament dóna per segur que l'article 80 comporta una nova excepció a l'article 9.2 de la Llei d'Hisendes locals.

Aquesta conclusió, encara que és probable, no és absolutament segura. Com es pot observar, l'article 80 no conté cap referència a l'esmentat article 9.2.

Aquesta referència es conté en l'apartat 3 de l'article 58 de la Llei de Fundacions, en els següents termes:

"A efectos de lo establecido en los apartados anteriores no será de aplicación lo dispuesto en el artículo 9.2 de la Ley 30/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas locales".

Els apartats anteriors fan referència exclusivament a "las fundaciones y asociaciones que cumplan los requisitos establecidos en el capítulo I del presente Título", no a les Universitats.

Per la seva banda, l'apartat 4 de l'article 80 només diu que pel que fa als beneficis fiscals de les Universitats públiques, "se estará a lo dispuesto para las entidades sin finalidad lucrativa en la Ley 30/1994".

Una cosa és que els beneficis fiscals de les Universitats s'ajustin als establerts per a les fundacions i les associacions d'utilitat pública i una altra cosa és que aquesta previsió genèrica, comporti l'aplicació d'una norma relacionada amb el finançament dels ens locals. No hi ha una explícita remissió a tot el contingut de l'article 58 de la qual resulti amb tota claredat que els beneficis concedits a les Universitats públiques, hagin de repercutir en el finançament local.

La nostra interpretació s'inclina per concloure que les exempcions concedides a les Universitats no afecten el finançament local. Als arguments basats en la literalitat de la llei s'ha d'afegir el de que l'article 9.2 de la Llei reguladora de les Hisendes locals és expressió del principi constitucional de suficiència financera de les entitats locals i que les excepcions no poden ser producte d'una interpretació extensiva, sinó d'una explícita declaració legal.

Ens trobaríem, en definitiva, davant la derogació singular d'una disposició legal per una altra llei del mateix rang i en contra d'un principi constitucional que, si bé no té uns concrets efectes substantius, al menys ha d'orientar la interpretació de les lleis.

Per tant, en la nostra opinió, l'article 80 de la Llei orgànica 6/2001 no implica una excepció a l'article 9.2 de la Llei reguladora de les Hisendes locals pel que fa a les exempcions concedides a les Universitats.

Ara bé, com que aquest és un tema opinable, respondrem les dues darreres qüestions plantejades en la consulta sota la doble hipòtesi de que la nova Llei orgànica d'Universitats conté o no una excepció a l'article 9.2 de la Llei d'Hisendes Locals.

III

PRIMERA HIPÒTESI: MANCA D'APLICABILITAT DE L'ARTICLE 9.2

Si l'article 9.2 de la Llei reguladora de les Hisendes locals no fos aplicable, l'Ajuntament no podria recuperar els impostos dels quals s'ha eximit les Universitats.

En aquest supòsit, l'Ajuntament difícilment podria plantejar el tema en termes judicials.

L'article 9.2 de la Llei de les Hisendes locals respon a una visió global del finançament de les entitats locals i condueix a una negociació adreçada a la compensació, més que no pas a una reclamació judicial. No hi ha un efecte específic derivat de la derogació singular de l'article 9.2, sens perjudici de que després es dirà.

Des del punt de vista processal, l'article 139 de la Llei 30/1992 de 26 de novembre, de Règim Jurídic de les Administracions Públiques i del Procediment Administratiu Comú, no atribueix legitimació a les Administracions públiques per deduir demanda d'indemnització de danys i perjudicis sinó només als particulars, i exigeix que l'origen de la lesió procedeixi del funcionament normal o anormal dels serveis públics.

És cert que s'està elaborant una línia jurisprudencial que reconeix la responsabilitat de l'Estat legislador que s'ha iniciat de moment per al resarciment dels danys produïts per lleis declarades inconstitucionals. Per tant, el reconeixement d'una indemnització en aquest sentit ha de tenir com a pressupòsit la declaració d'inconstitucionalitat d'una norma.

Examinarem, en canvi, quines són les possibilitats de plantejar la inconstitucionalitat de l'article 80 de la Llei d'Universitats, en el cas de que s'interpretés que deroga singularment l'article 9.2 de la Llei d'Hisendes Locals.

Processalment, la interposició de recurs d'inconstitucionalitat contra la nova Llei orgànica d'Universitats es podria fonamentar en dues normes de diferent abast:

1. La Llei orgànica 7/1999, de 21 d'abril, va introduir unes noves disposicions que legitimaven els Ajuntaments a accedir directament al Tribunal Constitucional per tal de defensar l'autonomia local constitucionalment garantida. La legitimació, no obstant, quan no afectava un municipi o província que fos destinatari únic de la Llei, havia de comptar amb un nombre de municipis que suposessin al menys una setena part dels existents en l'àmbit territorial de la disposició amb rang de llei i representessin la sisena part de la població oficial de l'àmbit territorial corresponent. D'altra banda, l'article 75 quater, en relació amb l'article 75 ter de dita Llei Orgànica, exigia que s'hagués demanat informe al Consell Consultiu en termini de tres mesos des de la publicació de la Llei. Aquests requisits processals no s'han complert i per tant aquesta via no pot ser continuada per manca de legitimació legal i per manca d'altres requisits complementaris difícilment assolibles.

2. La Llei orgànica del Tribunal Constitucional preveu en els articles 35 i següents la possibilitat de que un Jutge o Tribunal plantegi d'ofici o a instància de part una qüestió d'inconstitucionalitat al Tribunal Constitucional, com a conseqüència d'una reclamació contenciosa administrativa. Ja s'ha dit abans que en l'estat actual de la

jurisprudència la possibilitat de sol·licitar indemnització davant la jurisdicció contenciosa administrativa no tenia prou recolzament legal, a menys que es pogués derivar d'una declaració d'inconstitucionalitat de la Llei. En aquesta situació no hi ha cap sortida viable. Si l'Ajuntament no pot demanar indemnització de danys i perjudicis, no pot provocar la qüestió d'inconstitucionalitat, i si no pot plantejar recurs d'inconstitucionalitat i obtenir una Sentència favorable del TC no pot plantejar recurs contenciós administratiu per reclamar la responsabilitat de l'Estat legislador. En tot cas queda dit que en via contenciosa es pot intentar plantejar una qüestió d'inconstitucionalitat, si bé aquest Consell no té prou informació per a pronunciar-se sobre els objectes de reclamació que permetrien que l'Ajuntament deduís un recurs contenciós en el qual pogués introduir de forma coherent el tema de la inconstitucionalitat de la Llei en què es basa l'acte recorregut.

Des d'un punt de vista substantiu, cal també examinar si el tema de la suficiència financera de les Corporacions locals derivat de les exempcions reconegudes a les Universitats té prou rellevància constitucional, sigui quina sigui la via per la qual se n'intenti la reclamació.

Cal tenir present que els recursos de les Administracions Locals a Catalunya no provenen exclusivament dels impostos i dels altres tributs regulats en la Llei d'Hisendes locals, sinó també d'altres conceptes, com són la participació en els Pressupostos de l'Estat, les assignacions derivades del Pla Únic d'Obres i Serveis, d'altres aportacions d'Administracions Públiques, com la Diputació de Barcelona o del finançament dels Consorcis regulats en la Carta Municipal.

No hi ha dubte que l'Ajuntament de Barcelona podria perdre alguns ingressos com a conseqüència de la exempció reconeguda a les Universitats públiques, però en el conjunt del finançament previst a les Lleis no creiem que aquest concret tema tingui el suficient abast constitucional per donar lloc a una concreta decisió del Tribunal Constitucional, atès que les vies de finançament de les Corporacions locals no depenen exclusivament d'aquests impostos, sinó d'altres fonts que poden ésser objecte de negociació.

Per tant, no creiem que la sola invocació de la suficiència financera sigui en aquest cas fonament suficient per obrir un procés constitucional.

No obstant, la derogació singular de l'art. 9.2 de la LRHL sí podria tenir rellevància constitucional, pel contrari, en la mesura en que la derogació singular, a diferència de la derogació general, suposa l'incompliment per part del legislador de l'autolimitació assumida amb l'art. 9.2 LRHL per garantir la suficiència i l'autonomia financera local, donat el concret sistema de finançament que estableix la Llei 39/1988, RHL.

Les conseqüències de l'incompliment de dita autolimitació des de la perspectiva de la incipient doctrina sobre la responsabilitat de l'Estat Legislador estan encara per determinar, segons s'ha indicat anteriorment. Ara bé, la qüestió adquireix uns matisos diversos quan l'autolimitació respon a la necessitat de garantir la vigència d'uns principis constitucionals i l'incompliment es lliga, per tant, amb la possible vulneració d'una garantia institucional. Això és el que, al nostre judici pot ocórrer en aquest cas concret, si es té en compte la relació que s'estableix entre el contingut de l'article 9.2 de la LRHL i la configuració constitucional de l'Hisenda local. Doncs, no es pot oblidar que l'art. 142 CE contempla als tributs locals com una peça essencial i irrenunciable de l'autonomia i suficiència financera local, la estructura i pes relatiu de la qual en el conjunt del sistema de finançament local no predetermina sinó que quedi en mans del legislador ordinari, i que aquesta delimitació va ser feta per la Llei 39/1988, amb l'advertència expressa de que qualsevol alteració en l'estructura i potencialitat recaudatòria dels tributs locals que en ella es regulaven, via establiment d'un benefici fiscal, hauria d'anar acompanyat d'una fórmula compensatòria a determinar en cada cas concret. Aquesta previsió, que no imposa una compensació determinada per l'establiment de beneficis fiscals sinó que es limita a exigir la recerca d'una fórmula compensatòria, constitueix una garantia de la configuració dels tributs locals dintre del sistema de finançament creat per la Llei 39/1988, que es relaciona directament amb la vigència dels principis constitucionals d'autonomia i suficiència financera en la mida en que impedeix desvirtuar, via establiment de beneficis fiscals, una determinada configuració d'aquest tributs que el legislador considera essencial pel sistema i que són expressió irrenunciable dels principis citats.

En aquest sentit entenem que el mandat de l'article 9.2 de la Llei 39/1988 ha de ser considerat una garantia institucional que impedeix la seva derogació singular. Dit amb altres paraules, cabria que el legislador valorés de nou el sistema creat per la Llei 39/1988 i el revisés en el sentit de suprimir o modificar el mandat de l'article 9.2 amb caràcter general, la qual cosa en si mateix constitueix ja una nova valoració del sistema de finançament local. Però el que no resulta admissible és inaplicar, sense més ni més,

aquest precepte en un supòsit concret, eludint així la valoració singular que es consubstancial a una mesura d'aquesta mena com a conseqüència del desenvolupament constitucional de l'Hisenda local.

IV

SEGONA HIPÒTESI: APLICACIÓ DE L'ARTICLE 9.2

En aquesta segona hipòtesi es parteix de l'aplicació de l'article 9.2 de la Llei reguladora de les Hisendes locals, és a dir, que l'Ajuntament de Barcelona ha d'ésser compensat per les exempcions reconegudes a la Llei d'Universitats.

Les Lleis de Pressupostos de l'Estat incorporen cada any una partida destinada a compensar als Ajuntaments de les exempcions reconegudes. Concretament, pel que fa a l'exercici 2002, es refereix a aquest tema l'article 75 de la Llei 23/2001, de 27 de desembre. Concretament, disposa:

"Para dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 9 de la Ley reguladora de las Haciendas locales, se dota en la Sección 32 del vigente Presupuesto de Gastos del Estado un crédito con la finalidad de compensar los beneficios fiscales en tributos locales de exacción obligatoria que se puedan conceder por el Estado mediante Ley y en los términos previstos en el apartado dos del artículo 9 de la Ley reguladora de las Haciendas locales".

Per tant, de conformitat amb la interpretació de que la nova Llei d'Universitats no impedeix l'aplicació de l'article 9.2 de la Llei Reguladora de les Hisendes Locals, l'Ajuntament de Barcelona hauria d'adreçar a l'Estat una reclamació amb l'objecte de que es compensés la disminució de recaptació derivada de l'exempció reconeguda per als impostos sobre béns immobles i sobre activitats econòmiques. Aquesta reclamació, si fos desestimada seria susceptible de recurs contenciós administratiu amb base en la disposició darrerament transcrita.

El que no podem preveure és si aquest recurs podria permetre plantejar una qüestió d'inconstitucionalitat, perquè això dependrà de la forma en què s'estableixi el debat jurídic.

V

CONCLUSIONS

1. La Llei orgànica 6/2001 només reconeix beneficis fiscals a les Universitats públiques.

2. Això no exclou que les Universitats privades no puguin gaudir de beneficis fiscals si, per la seva forma de constitució i el compliment de la resta de requisits, la Llei els hi reconeix.

3. Els beneficis fiscals de les Universitats públiques afecten els impostos que recauen sobre la propietat del seu patrimoni i sobre els actes que realitzin per al desenvolupament immediat de llurs finalitats de docència i investigació.

4. Aquests impostos són exclusivament el de béns immobles i el d'activitats econòmiques.

5. L'apartat 4 de l'article 80 de la Llei orgànica 6/2001 és complementari de la declaració d'exempció continguda en l'apartat 1 de l'esmentat article i concreta que per a gaudir de l'exempció de l'IBI i de l'IAE les Universitats han d'acomplir els mateixos requisits que s'exigeixen a aquest efecte a les fundacions i a les associacions d'utilitat pública.

6. Les Universitats públiques no tenen caràcter de entitats benèfiques o benèfic docents, com a conseqüència de la derogació de l'apartat 4 de l'article 53 de l'anterior Llei d'Universitats i, per tant, no els hi són aplicables els beneficis genèricament establerts a les Lleis per a aquest tipus d'entitats. Per aquest motiu no els hi és aplicable l'article 106.2.c) de la Llei reguladora de les Hisendes locals, ni qualsevol altre establert a les Lleis amb base en el caràcter benèfic genèricament atribuït a l'Entitat. Per aquest mateix motiu, tampoc no els hi és aplicable l'apartat 2 de la Disposició Addicional Cinquena de la Llei 30/1994.

7. El gaudi de beneficis fiscals per les Universitats públiques no exigeix cap adaptació d'aquestes a la Llei 30/1994. Només pel fet d'haver estat creades o reconegudes com a Universitats públiques tenen dret al reconeixement dels beneficis enumerats en l'article 58 de la Llei 30/1994, sempre que compleixin els altres requisits establerts en dit article.

8. No és segur que l'article 80 de la Llei orgànica 6/2001 impedeixi als Ajuntaments reclamar la compensació basada en l'article 9.2 de la Llei reguladora de les Hisendes Locals, segons s'ha argumentat en el cos d'aquest informe. Pel contrari, entenem que l'Estat ha de compensar l'Ajuntament per aquests conceptes d'acord amb el que disposen les respectives Lleis de Pressupostos de l'Estat, i en darrer terme l'article 75 de la Llei 23/2001, de 27 de desembre.

9. Per tant, creiem que, amb base en l'esmentat article de la Llei de Pressupostos o en els correlatius de les Lleis precedents o successives, l'Ajuntament ha de reclamar primerament en via administrativa la compensació prevista en l'article 9.2 de la Llei reguladora de les Hisendes locals i àdhuc recórrer en via contenciós administrativa, si no s'atengués la seva petició.

10. Si la reclamació administrativa de compensació, a què ens referim en l'apartat anterior, es denegué pel motiu de que l'article 80 de la Llei orgànica 6/2001 determina la inaplicació de l'article 9.2 de la Llei reguladora de les Hisendes locals, es podria aleshores plantejar una qüestió d'inconstitucionalitat en el recurs contenciós administratiu adreçat contra dita reclamació.

11. No obstant, des del punt de vista substantiu, no sembla que el principi de suficiència financera de les entitats locals permeti per si mateix introduir en aquest cas una qüestió de rellevància constitucional. El finançament de l'Ajuntament no depèn exclusivament dels tributs que recapta, sinó d'aportacions de l'Estat, de la Generalitat i de la Diputació. Per tant, serà molt difícil justificar que la suficiència financera es veu afectada de manera important i amb rellevància constitucional per les aportacions tributàries de les Universitats als pressupostos municipals. Ara bé, la derogació singular de l'article 9.2 de la LRHL podria tenir transcendència constitucional en la mesura en que s'acceptes que l'esmentada derogació singular suposa l'incompliment per part del legislador de l'autolimitació que implica una garantia institucional dels principis de suficiència i d'autonomia local en el sistema creat per la Llei 39/1988.