

Consell Tributari
Expediente: 713/2

Barcelona, 31 de julio de 2002

El Ilustrísimo Señor Regidor Presidente de la Comisión de Presidencia y Hacienda del Ayuntamiento de Barcelona, pide en escrito de 28 de mayo de 2002 la opinión de este Consell Tributari sobre los puntos que literalmente se transcriben:

Primero.- Interpretación que hace este Consell sobre la situación en que queda la Universidad en relación a los impuestos locales visto el artículo 80 apartado 4 de la Ley.

Segundo.- ¿Considera el Consell Tributari que en función del artículo 9.2, sería necesario pedir la compensación de los impuestos locales?

Tercero.- Dado que la exención tácita de los impuestos locales afecta a la suficiencia financiera garantizada por la Constitución, ¿cual sería el procedimiento para interponer un recurso de inconstitucionalidad?

En relación con los temas propuestos, el Consell Tributari, reunido en sesión de 15 de julio de 2002 ha adoptado el acuerdo de emitir el siguiente informe:

I

SITUACIÓN DE LA UNIVERSIDAD EN RELACIÓN CON LOS IMPUESTOS LOCALES

Puede ser útil hacer un breve recorrido histórico de las diferentes etapas que han regulado la tributación de las Universidades, a fin de situar exactamente los problemas y antecedentes que sin duda han influido en la redacción del artículo 80 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, en aquello que hace referencia a los impuestos locales.

A) El artículo 53 de la Ley Orgánica 11/1983, de 6 de agosto, dispuso lo siguiente:

"Artículo 53.

1. Constituirá el patrimonio de cada Universidad el conjunto de sus bienes, derechos y acciones. "Los bienes afectos 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 estos 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 otras personas".

...

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

B) Con posterioridad, la Disposición Adicional Novena de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales dispuso lo siguiente:

Novena. 1. A partir del 31 de diciembre de 1989 quedarán suprimidos cuantos beneficios fiscales estuvieran 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.

Teniendo en cuenta que la Ley Reguladora de las Haciendas Locales no recogía en su articulado ninguna exención específica favorable a las Universidades, el Ayuntamiento de Barcelona entendió, en los casos que se le plantearon, que las exenciones antes reconocidas habían sido suprimidas por la disposición adicional novena con los efectos temporales que para cada tributo establecían las Disposiciones Transitorias de la propia Ley Reguladora de las Hacienda Locales.

Esta derogación afectaba los beneficios antes reconocidos en materia de las contribuciones territoriales rústica y pecuaria y urbana, licencias fiscales de actividades comerciales e industriales y de profesionales y artistas, y el impuesto municipal sobre circulación de vehículos, beneficios que se proyectaban temporalmente sobre los nuevos tributos de bienes inmuebles, actividades económicas, y vehículos de tracción mecánica.

Se discutió por alguna Universidad que una Ley Orgánica no podía ser derogada por una Ley ordinaria, pero prevaleció la tesis, sostenida por este Consell, que la calificación de una Ley como orgánica responde a un criterio material.

La ley ordinaria no puede modificar o derogar una ley orgánica, pero no porque su rango normativo sea inferior al de ésta, sino porque la Constitución impide a la ley ordinaria el acceso a las materias numeradas en el artículo 81 de la CE. Pero a su vez, las materias no comprendidas en el mencionado artículo no tienen que sujetarse en su aprobación a los requisitos que se exigen en dicho artículo. Por este motivo, a pesar de que era discutible que se calificara como orgánica una Ley que no lo era en su totalidad, era evidente que la materia tributaria no era reservada a Ley de carácter orgánico y que por tanto la Ley ordinaria podía modificar las previsiones contenidas en una Ley orgánica en materias que no tenían esta naturaleza.

Con el mismo argumento se han desestimado pretensiones de exención de tasas urbanísticas y del impuesto de construcciones, instalaciones y obras.

También se han desestimado peticiones de exención de vados, porque estos ni siquiera entraban en la literalidad del debatido artículo 53.

C) Alguna Universidad ha intentado fundamentar su derecho a la exención en el apartado 2 de la Disposición Adicional Quinta de la Ley 30/1994, argumentando que, si bien el título de la Disposición se refiere únicamente y exclusivamente a la Iglesia Católica y a las otras iglesias, confesiones y comunidades religiosas reconocidas por el Estado español, cuando el apartado 2 hace mención de las entidades que tienen equiparado su régimen legal al de las entidades sin finalidades de lucro, benéficas o benéfico-docentes, no sólo se dirige a las entidades de esta calificación dependientes de aquellas iglesias, sino a toda otra entidad que tenga reconocida genéricamente aquella calificación.

Concretamente, una Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, dictada en proceso contencioso-administrativo en el cual no era parte el Ayuntamiento de Barcelona, ha interpretado que el apartado 2 de la Disposición Adicional Quinta de la Ley 30/1994 se refiere a todo tipo de entidades, entre ellas las Universidades, con el argumento básico de considerar que no tiene valor normativo el título de la Disposición Adicional.

Este argumento siempre ha sido rechazado por este Consell, el cual considera que en el apartado primero de la Disposición Adicional Quinta se incluyen tanto la propia iglesia o confesión como las órdenes y congregaciones señaladas en el artículo IV del acuerdo con la Santa Sede, mientras que el número dos se refiere a las otras entidades y asociaciones incluidas en el artículo V del acuerdo con la Santa Sede y en el artículo 11.5 de los acuerdos con las otras confesiones, que son precisamente todas aquellas entidades religiosas que se dedican a actividades benéfico-docentes, médicas y hospitalarias o de asistencia social, no comprendidas en el apartado anterior, las cuales son asimilables a las benéficas privadas. Estas últimas sólo tienen derecho al régimen previsto en el apartado 1 del artículo 58 de la Ley.

D) Así las cosas, la Ley Orgánica 6/2001 introduce una nueva regulación. Es la contenida en el artículo 80 de la Ley Orgánica 6/2001, el cual se incluye en el Título XI de la Ley relativo al régimen económico y financiero de las universidades públicas. Se debe puntualizar, pues, que la Ley no se refiere a las universidades privadas.

El mencionado artículo dice lo siguiente:

"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".

Este artículo es reproducción casi literal del artículo 53 del anterior LORU y incurre en la misma incongruencia de designar el contenido como "Patrimonio de la

Universidad", la cual cosa no se ajusta a la materia regulada, ya que no sólo se habla en él del patrimonio de la Universidad, sino de su actividad, y no sólo se refiere a temas de naturaleza patrimonial, sino a temas de carácter tributario.

Otra característica perturbadora de este artículo y que dificulta su interpretación es que se refiere a los beneficios fiscales en los apartados 1 y 4.

El apartado primero es reproducción casi literal de lo que disponía el apartado primero de la Ley derogada. El apartado cuarto reconduce los beneficios fiscales de las Universidades públicas en la Ley 30/1994.

¿Qué significa esta dualidad?

Una interpretación posible es que el apartado primero hace una declaración de principios sin efectos prácticos y que la auténtica declaración de exención se encuentra en el apartado 4.

Este planteamiento es no obstante insatisfactorio, dado que durante la vigencia de la Ley anterior se entendió siempre que el artículo 53, de redacción como se ha dicho prácticamente igual a la del actual artículo 80.1, era suficiente para fundamentar los beneficios de la Ley. Por tanto, no tiene demasiado sentido que la nueva Ley sea objeto de interpretación diferente sobre la base de idénticas palabras de la Ley anterior.

Un análisis más atento del contenido del artículo pone de manifiesto que el apartado 1 contiene una declaración de exención tributaria, ya que utiliza la expresión "disfrutarán de exención tributaria", la cual tiene un significado imperativo. Por tanto, la exención se ordena en este apartado.

La peculiaridad de la redacción de este apartado es que no designa nominativamente los impuestos a que afecta, sino que los designa por su hecho imponible. Declara exentas las Universidades públicas de aquellos impuestos que tengan como hecho imponible los bienes afectos al cumplimiento de sus finalidades, los actos que realicen para el desarrollo inmediato de estas finalidades, así como los rendimientos.

En aquello que afecta a los tributos locales, eso supone una declaración de exención para el impuesto de bienes inmuebles de los bienes afectos al cumplimiento de sus finalidades. También supone una declaración de exención para el impuesto sobre actividades económicas respecto a aquellas actividades que directamente y inmediatamente estén relacionadas con el desarrollo de las finalidades de la Universidad.

Estas finalidades son la docencia¹ y también la investigación, la cual es considerada en el artículo 39.3 de la L.O. 6/2001 como objetivo esencial de la Universidad².

La exención de los rendimientos, en cambio, no afecta a ningún impuesto local ni siquiera el impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana, porque el hecho imponible de este impuesto no está estructurado como un rendimiento.

Tampoco las tasas o los precios públicos forman parte de los conceptos exentos, ya que ninguna de ellas tiene como hecho imponible la propiedad o la actividad inmediatamente relacionada con la actividad universitaria.

Con esta interpretación del apartado 1, que es la que nos parece más adecuada a su redactado, la interpretación del apartado 4 se reduce a complementar la declaración del apartado 1 y también a limitar el alcance.

¹ Artículo 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.

En efecto, tenemos que recordar que el apartado 4 empieza su redacción diciendo: "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 nuestra opinión, esta redacción ratifica que no es el apartado 4 el que establece la exención, porque en la forma en que está redactado presupone que los beneficios fiscales para las Universidades públicas ya han sido establecidos en otra disposición, que es precisamente el apartado 1 del mismo artículo.

El apartado 4 modula la exención e indica que los requisitos de goce de la exención serán los regulados para las entidades sin finalidad lucrativa.

De acuerdo con esta interpretación, la relación entre los dos apartados es complementaria. Es el apartado 1 el que determina los impuestos a que la Ley se refiere, que son los que recaen sobre la propiedad y la actividad, es decir, el I.B.I. y el I.A.E, y es el apartado 4 el que, por remisión a la Ley 34/1990, concreta los requisitos regulados en dicha Ley para el goce de los beneficios, que son los del artículo 58 de la Ley.

En realidad la Ley viene a decir que las Universidades gozarán de beneficios fiscales por I.B.I. y I.A.E., pero que estos beneficios no serán superiores a los que estén reconocidos para las entidades reguladas en la Ley 30/1994.

La referencia a la Ley 30/1994 obliga a una nueva precisión. Ser una Universidad pública significa la sumisión a un particular estatuto legal, regulado por Ley Orgánica, y el hecho que la Ley Orgánica 6/2001 remita a la Ley 30/1994 no puede significar que esta remisión condicione o modifique la estructura, tutela y actividades propias de las Universidades. Es más lógico y adecuado a la estructura y categoría de las leyes examinadas y a la propia dicción legal entender que la remisión sólo se dirige a la definición de los beneficios fiscales de que pueden gozar las Universidades. Dicho de otra forma, la remisión de la Ley Orgánica 6/2001 a la Ley 30/1994 sólo se hace en el artículo 58 y no al artículo 42 de esta última Ley.

El apartado 4 del artículo 80 de la Ley Orgánica 6/2001 tiene también otras consecuencias en el ámbito tributario.

El apartado 4 de la antigua Ley equiparaba las Universidades a las fundaciones benéfico-docentes. El actual apartado 4 abandona en cambio esta terminología.

En lugar de calificar las Universidades como equivalentes a las fundaciones benéfico-docentes, concreta que los beneficios fiscales de las Universidades serán los reconocidos en la Ley 30/1994.

Puede parecer que este cambio de terminología era obligado, porque las antiguas categorías ya no se pueden reproducir después del cambio fundamental que ha supuesto la Ley 30/1994 para el reconocimiento de nuevas entidades benéficas. Eso es cierto, pero creemos que el artículo 80 tiene unas consecuencias más amplias que el concreto cambio de terminología.

En primer lugar, a nuestro entender, la nueva Ley desautoriza la referencia en el apartado 2 de la Disposición Quinta de la Ley como base de los beneficios fiscales de las Universidades.

Los beneficios fiscales de las Universidades se basan a partir de ahora en aquello que dispone el artículo 80 de la Ley de Universidades, y por remisión la Ley 30/1994, y no en la consideración de las Universidades como entidades benéficas.

La regla del apartado 4 tiene también repercusiones en la aplicación de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, ya que excluye que en cada caso en que esta Ley establece el carácter benéfico de las entidades como fundamento de una exención, se puedan incluir las Universidades, dado que se ha derogado la norma que las equiparaba a las entidades benéficas o benéfico-docentes.

Las Universidades públicas tendrán derecho a exención, respecto a los impuestos locales, cuando así lo reconozca el artículo 80.1 de la Ley Orgánica 6/2001, y complementariamente cumplan los requisitos del artículo 58 de la Ley 30/1994, pero no cuando cualquier Ley tributaria lo establezca genéricamente para entidades benéficas.

Como complemento de lo que se dice en este apartado, cabe constatar que la Ley no atribuye ningún beneficio fiscal a las Universidades privadas, pero eso no excluye que estas puedan tener derecho a beneficios fiscales derivados de la Ley

30/1994, si se lo permite la forma jurídica asumida y el cumplimiento de los requisitos específicamente establecidos.

II

POSIBLE RECLAMACIÓN DE COMPENSACIÓN EN FUNCIÓN DEL ARTÍCULO 9.2 DE LA LEY REGULADORA DE LAS HACIENDAS LOCALES

La reclamación a que se refiere esta solicitud de informe es la basada en el artículo 9.2 de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, de acuerdo con lo que,

"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".

Este artículo es una cláusula de salvaguarda del principio constitucional de suficiencia financiera de las entidades locales, e indirectamente de la autonomía local proclamada en el artículo 140 de la Constitución.

Según se desprende de la consulta formulada, el Ayuntamiento da por seguro que el artículo 80 comporta una nueva excepción en el artículo 9.2 de la Ley de Haciendas locales.

Esta conclusión, aunque es probable, no es absolutamente segura. Como se puede observar, el artículo 80 no contiene ninguna referencia al mencionado artículo 9.2.

Esta referencia se contiene en el apartado 3 del artículo 58 de la Ley de Fundaciones, en los siguientes términos:

"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".

Los apartados anteriores hacen referencia exclusivamente a "las fundaciones y asociaciones que cumplan los requisitos establecidos en el capítulo I del presente Título", no a las Universidades.

Por su parte, el apartado 4 del artículo 80 sólo dice que respecto a los beneficios fiscales de las Universidades públicas, "se estará a lo dispuesto para las entidades sin finalidad lucrativa en la Ley 30/1994".

Una cosa es que los beneficios fiscales de las Universidades se ajusten a los establecidos para las fundaciones y las asociaciones de utilidad pública y otra cosa es que esta previsión genérica, comporte la aplicación de una norma relacionada con el financiamiento de los entes locales. No hay una explícita remisión a todo el contenido del artículo 58 de la cual resulte con toda claridad que los beneficios concedidos a las Universidades públicas, tengan que repercutir en el financiamiento local.

Nuestra interpretación se inclina por concluir que las exenciones concedidas a las Universidades no afectan el financiamiento local. A los argumentos basados en la literalidad de la ley se tiene que añadir el de que el artículo 9.2 de la Ley reguladora de las Haciendas Locales es expresión del principio constitucional de suficiencia financiera de las entidades locales y que las excepciones no pueden ser producto de una interpretación extensiva, sino de una explícita declaración legal.

Nos encontraríamos, en definitiva, ante la derogación singular de una disposición legal para otra ley del mismo rango y en contra de un principio constitucional que, si bien no tiene unos concretos efectos sustantivos, al menos debe orientar la interpretación de las leyes.

Por tanto, a nuestro entender, el artículo 80 de la Ley Orgánica 6/2001 no implica una excepción al artículo 9.2 de la Ley reguladora de las Haciendas Locales respecto a las exenciones concedidas a las Universidades.

Ahora bien, como que éste es un tema opinable, responderemos las dos últimas cuestiones planteadas en la consulta bajo la doble hipótesis de que la nueva Ley Orgánica de Universidades contiene o no una excepción al artículo 9.2 de la Ley de Haciendas Locales.

III

PRIMERA HIPÓTESIS: FALTA DE APLICABILIDAD DEL ARTÍCULO 9.2

Si el artículo 9.2 de la Ley reguladora de las Haciendas Locales no fuera aplicable, el Ayuntamiento no podría recuperar los impuestos de los cuales se ha eximido a las Universidades.

En este supuesto, el Ayuntamiento difícilmente podría plantear el tema en términos judiciales.

El artículo 9.2 de la Ley de las Haciendas Locales responde a una visión global del financiamiento de las entidades locales y conduce a una negociación dirigida a la compensación, más que no a una reclamación judicial. No hay un efecto específico derivado de la derogación singular del artículo 9.2, sin perjuicio de que después se dirá.

Desde el punto de vista procesal, el artículo 139 de la Ley 30/1992 de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, no atribuye legitimación a las Administraciones públicas por deducir demanda de indemnización de daños y perjuicios sino sólo a los particulares, y exige que el origen de la lesión proceda del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos.

Es cierto que se está elaborando una línea jurisprudencial que reconoce la responsabilidad del Estado legislador que se ha iniciado de momento para el resarcimiento de los daños producidos por leyes declaradas inconstitucionales. Por tanto, el reconocimiento de una indemnización en este sentido debe tener como presupuesto la declaración de inconstitucionalidad de una norma.

Examinaremos, en cambio, cuales son las posibilidades de plantear la inconstitucionalidad del artículo 80 de la Ley de Universidades, en el caso de que se interpretara que deroga singularmente el artículo 9.2 de la Ley de Haciendas Locales.

Procesalmente, la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la nueva Ley Orgánica de Universidades se podría fundamentar en dos normas de diferente alcance:

1. La Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, introdujo unas nuevas disposiciones que legitimaban los Ayuntamientos a acceder directamente al Tribunal Constitucional a fin de defender la autonomía local constitucionalmente garantizada. La legitimación, sin embargo, cuando no afectaba un municipio o provincia que fuera destinatario único de la Ley, tenía que contar con un nombre de municipios que supusieran al menos una sexta parte de los existentes en el ámbito territorial de la disposición con rango de ley y representaran la sexta parte de la población oficial del ámbito territorial correspondiente. Por otro lado, el artículo 75 quáter, en relación con el artículo 75 ter. de dicha Ley Orgánica, exigía que se hubiera pedido informe al Consejo Consultivo en plazo de tres meses desde la publicación de la Ley. Estos requisitos procesales no se han cumplido y por tanto esta vía no puede ser continuada por falta de legitimación legal y por falta de otros requisitos complementarios difícilmente alcanzables.

2. La Ley Orgánica del Tribunal Constitucional prevé en los artículos 35 y siguientes la posibilidad de que un Juez o Tribunal plantee de oficio o a instancia de parte una cuestión de inconstitucionalidad al Tribunal Constitucional, como consecuencia de una reclamación contenciosa-administrativa. Ya se ha dicho antes que en el estado actual de la jurisprudencia la posibilidad de solicitar indemnización ante la jurisdicción contenciosa-administrativa no tenía bastante respaldo legal, a menos que se pudiera derivar de una declaración de inconstitucionalidad de la Ley. En esta situación no hay ninguna salida viable. Si el Ayuntamiento no puede pedir indemnización de daños y perjuicios, no puede provocar la cuestión de inconstitucionalidad, y si no puede plantear recurso de inconstitucionalidad y obtener una Sentencia favorable del TC no puede plantear recurso contencioso-administrativo para reclamar la responsabilidad del Estado legislador. En todo caso queda dicho que en vía contenciosa se puede intentar plantear una cuestión de inconstitucionalidad, si bien este Consell no tiene bastante información para pronunciarse sobre los objetos de reclamación que permitirían que el Ayuntamiento dedujera un recurso contencioso en el cual pudiera introducir de forma coherente el tema de la inconstitucionalidad de la Ley en que se basa el acto recurrido.

Desde un punto de vista sustantivo, es preciso también examinar si el tema de la suficiencia financiera de las Corporaciones locales derivado de las exenciones reconocidas a las Universidades tiene bastante relevancia constitucional, sea cual sea la vía por la cual se intente la reclamación.

Cabe tener presente que los recursos de las Administraciones Locales en Cataluña no provienen exclusivamente de los impuestos y de los otros tributos regulados en la Ley de Haciendas Locales, sino también de otros conceptos, como son la participación en los Presupuestos del Estado, las asignaciones derivadas del Plan Único de Obras y Servicios de otras aportaciones de Administraciones Públicas, como la Diputación de Barcelona o del financiamiento de los Consorcios regulados en la Carta Municipal.

No hay duda que el Ayuntamiento de Barcelona podría perder algunos ingresos como consecuencia de la exención reconocida en las Universidades públicas, pero en el conjunto del financiamiento previsto en las Leyes no creemos que este concreto tema tenga el suficiente alcance constitucional para dar lugar a una concreta decisión del Tribunal Constitucional, habida cuenta que las vías de financiamiento de las Corporaciones locales no dependen exclusivamente de estos impuestos, sino de otras fuentes que pueden ser objeto de negociación.

Por tanto, no creemos que la sola invocación de la suficiencia financiera sea en este caso fundamento suficiente para abrir un proceso constitucional.

No obstante, la derogación singular del art. 9.2 de la LRHL si podría tener relevancia constitucional, por el contrario, en la medida en que la derogación singular, a diferencia de la derogación general, supone el incumplimiento por parte del legislador de la auto limitación asumida con el art. 9.2 LRHL para garantizar la suficiencia y la autonomía financiera local, dado el concreto sistema de financiamiento que establece la Ley 39/1988, RHL.

Las consecuencias del incumplimiento de dicha auto limitación desde la perspectiva de la incipiente doctrina sobre la responsabilidad del Estado Legislador están aún por determinar, según se ha indicado anteriormente. Ahora bien, la cuestión adquiere unos matices varios cuando la auto limitación responde a la necesidad de garantizar la vigencia de unos principios constitucionales y el incumplimiento se une, por tanto, con la posible vulneración de una garantía institucional. Eso es lo que, a nuestro entender puede ocurrir en este caso concreto, si se tiene en cuenta la relación que se establece entre el contenido del artículo 9.2 de la LRHL y la configuración constitucional de la Hacienda Local. Pues, no se puede olvidar que el art. 142 CE contempla a los tributos locales como una pieza esencial e irrenunciable de la autonomía y suficiencia financiera local, la estructura y peso relativo de la cual en el

conjunto del sistema de financiamiento local no predetermina sino que quede en manos del legislador ordinario, y que esta delimitación fue hecha por la Ley 39/1988, con la advertencia expresa de que cualquier alteración en la estructura y potencialidad recaudatoria de los tributos locales que en ella se regulaban, vía establecimiento de un beneficio fiscal, tendría que ir acompañado de una fórmula compensatoria a determinar en cada caso concreto. Esta previsión, que no impone una compensación determinada por el establecimiento de beneficios fiscales sino que se limita a exigir la búsqueda de una fórmula compensatoria, constituye una garantía de la configuración de los tributos locales dentro del sistema de financiamiento creado por la Ley 39/1988, que se relaciona directamente con la vigencia de los principios constitucionales de autonomía y suficiencia financiera en la medida en que impide desvirtuar, vía establecimiento de beneficios fiscales, una determinada configuración de estos tributos que el legislador considera esencial para el sistema y que son expresión irrenunciable de los principios citados.

En este sentido entendemos que el mandato del artículo 9.2 de la Ley 39/1988 tiene que ser considerado una garantía institucional que impide su derogación singular. Dicho con otras palabras, sería necesario que el legislador valorara de nuevo el sistema creado por la Ley 39/1988 y lo revisara en el sentido de suprimir o modificar el mandato del artículo 9.2 con carácter general, lo cual en si mismo constituye ya una nueva valoración del sistema de financiamiento local. Pero lo que no resulta admisible es inaplicar, sin más ni más, este precepto en un supuesto concreto, eludiendo así la valoración singular que es consubstancial a una medida de este tipo como consecuencia del desarrollo constitucional de la Hacienda local.

IV

SEGUNDA HIPÓTESIS: APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 9.2

En esta segunda hipótesis se parte de la aplicación del artículo 9.2 de la Ley reguladora de las Haciendas locales, es decir, que el Ayuntamiento de Barcelona tiene que ser compensado por las exenciones reconocidas en la Ley de Universidades.

Las Leyes de Presupuestos del Estado incorporan cada año una partida destinada a compensar a los Ayuntamientos de las exenciones reconocidas.

Concretamente, respecto al ejercicio 2002, se refiere a este tema el artículo 75 de la Ley 23/2001, de 27 de diciembre. Concretamente, dispone:

"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".

Por tanto, de conformidad con la interpretación de que la nueva Ley de Universidades no impide la aplicación del artículo 9.2 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, el Ayuntamiento de Barcelona tendría que dirigir al Estado una reclamación con el objeto de que se compensara la disminución de recaudación derivada de la exención reconocida para los impuestos sobre bienes inmuebles y sobre actividades económicas. Esta reclamación, si fuera desestimada sería susceptible de recurso contencioso-administrativo con base en la disposición últimamente transcrita.

Lo que no podemos prever es si este recurso podría permitir plantear una cuestión de inconstitucionalidad, porque eso dependerá de la forma en que se establezca el debate jurídico.

V

CONCLUSIONES

1. La Ley orgánica 6/2001 solo reconoce beneficios fiscales a las Universidades públicas.
2. Eso no excluye que las Universidades privadas no puedan gozar de beneficios fiscales si, por su forma de constitución y el cumplimiento del resto de requisitos, la Ley se los reconoce.
3. Los beneficios fiscales de las Universidades públicas afectan los impuestos que recaen sobre la propiedad de su patrimonio y sobre los actos que realicen para el desarrollo inmediato de sus finalidades de docencia e investigación.

4. Estos impuestos son exclusivamente el de bienes inmuebles y el de actividades económicas.

5. El apartado 4 del artículo 80 de la Ley orgánica 6/2001 es complementario de la declaración de exención contenida en el apartado 1 del mencionado artículo y concreta que para gozar de la exención del IBI y del IAE las Universidades tiene que cumplir los mismos requisitos que se exigen a este efecto a las fundaciones y a las asociaciones de utilidad pública.

6. Las Universidades públicas no tienen carácter de entidades benéficas o benéfico-docentes, como consecuencia de la derogación del apartado 4 del artículo 53 de la anterior Ley de Universidades y, por tanto, no les son aplicables los beneficios genéricamente establecidos a las Leyes para este tipo de entidades. Por este motivo no les es aplicable el artículo 106.2.c) de la Ley reguladora de las Haciendas locales, ni cualquier otro establecido en las Leyes con base en el carácter benéfico genéricamente atribuido a la Entidad. Por este mismo motivo, tampoco no les es aplicable el apartado 2 de la Disposición Adicional Quinta de la Ley 30/1994.

7. El goce de beneficios fiscales para las Universidades públicas no exige ninguna adaptación de estas a la Ley 30/1994. Solo por el hecho de haber sido creadas o reconocidas como Universidades públicas tienen derecho al reconocimiento de los beneficios enumerados en el artículo 58 de la Ley 30/1994, siempre que cumplan los otros requisitos establecidos en dicho artículo.

8. No es seguro que el artículo 80 de la Ley orgánica 6/2001 impida a los Ayuntamientos reclamar la compensación basada en el artículo 9.2 de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, según se ha argumentado en el cuerpo de este informe. Por el contrario, entendemos que el Estado tiene que compensar el Ayuntamiento por estos conceptos de acuerdo con lo dispuesto en las respectivas Leyes de Presupuestos del Estado, y en último término el artículo 75 de la Ley 23/2001, de 27 de diciembre.

9. Por tanto, creemos que, con base en el mencionado artículo de la Ley de Presupuestos o en los correlativos de las Leyes precedentes o sucesivas, el Ayuntamiento tiene que reclamar primeramente en vía administrativa la compensación prevista en el artículo 9.2 de la Ley reguladora de las Haciendas Locales y incluso recurrir en vía contencioso-administrativa, si no se atendiera su petición.

10. Si la reclamación administrativa de compensación, a que nos referimos en el apartado anterior, se denegar por el motivo que el artículo 80 de la Ley Orgánica 6/2001 determina la inaplicación del artículo 9.2 de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, se podría entonces plantear una cuestión de inconstitucionalidad en el recurso contencioso-administrativo dirigido contra dicha reclamación.

11. No obstante, desde el punto de vista sustantivo, no parece que el principio de suficiencia financiera de las entidades locales permita por si mismo introducir en este caso una cuestión de relevancia constitucional. El financiamiento del Ayuntamiento no depende exclusivamente de los tributos que recauda, sino de aportaciones del Estado, de la Generalidad y de la Diputación. Por tanto, será muy difícil justificar que la suficiencia financiera se ve afectada de manera importante y con relevancia constitucional para las aportaciones tributarias de las Universidades a los presupuestos municipales. Ahora bien, la derogación singular del artículo 9.2 de la LRHL podría tener trascendencia constitucional en la medida en que se aceptara que la mencionada derogación singular supone el incumplimiento por parte del legislador de la auto limitación que implica una garantía institucional de los principios de suficiencia y de autonomía local en el sistema creado por la Ley 39/1988.