

Consell Tributari

Expediente: 75/12

El Consell Tributari, reunido en sesión de 25 de junio de 2012, conociendo del recurso presentado por ICV, ha estudiado la propuesta elaborada por el ponente designado al efecto, adoptando el siguiente acuerdo:

ANTECEDENTES DE HECHO

1.- En fecha 5 de julio de 2011 D. JCC, en representación de ICV, interpone recurso de alzada contra resolución del Gerente del Instituto Municipal de Hacienda desestimatoria de la solicitud, de 15 de junio de 2010, de exención del impuesto sobre bienes inmuebles y de devolución de las cuotas ingresadas por el mismo concepto desde el ejercicio 2008.

2.- La entidad recurrente sostiene que la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de incentivos fiscales al mecenazgo, se tiene que aplicar a los partidos políticos por la remisión que hace el artículo 9.2 de la LO 8/2007, de financiación de los partidos políticos; y que ha efectuado de forma expresa la oportuna opción por el régimen del Título II de la citada Ley, opción que implica que le sea aplicable.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero.- La recurrente alega que le es aplicable la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, de financiación de los partidos políticos, que remite como supletorio al régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos que reconoce a estas la exención del Impuesto sobre Bienes Inmuebles.

Segundo.- El artículo 9 de la Ley Orgánica 8/2007, encuadrada en el Título III de la Ley, sobre Régimen tributario de los partidos políticos dispone: *“Uno. El presente título tiene por objeto regular el régimen tributario de los partidos políticos, así como el aplicable a las cuotas, aportaciones y donaciones efectuadas por personas físicas o jurídicas para contribuir a su financiación. Dos. En lo no previsto en este título se aplicarán las normas tributarias generales y en particular, las previstas para*

las entidades sin fines lucrativos”. Aunque este redactado no sea un modelo de precisión, parecería razonable entender que serán aplicables a los partidos políticos las exenciones y en general los beneficios tributarios regulados en la Ley 49/2002, aunque no estén expresamente previstos en la propia Ley Orgánica.

Tercero.- En contra de esta apreciación inicial que, si bien no goza de un sólido apoyo en el texto de la Ley Orgánica, parece la más lógica dada la redacción de la Ley, el informe del Instituto Municipal de Hacienda tiene el mérito de haber puesto de manifiesto la contradicción existente entre esta interpretación y los trabajos de la correspondiente Comisión del Congreso de los Diputados, que aprueban por unanimidad que no se conceda a los partidos políticos ninguna exención por el Impuesto que nos ocupa.

Cuarto.- Es obligado tener en cuenta esta circunstancia, porque los antecedentes parlamentarios son un elemento que influye en la interpretación del texto legal, de acuerdo con lo que dispone el apartado 1 del artículo 3 del Código civil, de obligada observancia en toda interpretación de las normas jurídicas, según reiterada jurisprudencia, en la que se inserta entre muchas, la Sentencia del Tribunal Supremo núm. 35/1998, de 31 de enero, según la cual “Las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos ...”. No se trata de que prevalezcan determinados elementos del trámite parlamentario sobre el texto legal, sino de que en casos, como el que examinamos, en el que el texto legal padece de una cierta oscuridad, se pueda e incluso haya que recurrir a las discusiones que precedieron a su aprobación para determinar con más exactitud cuál era la voluntad realmente expresada por el órgano legislativo que tenía que elevar la proposición de Ley al Pleno de la Cámara.

Quinto.- En el Boletín Oficial de las Cortes Generales en la Sección del Congreso de los Diputados de la VIII Legislatura, Serie B. Núm. 165-35, de 10 de abril de 2007, se publica la remisión a la Comisión Constitucional del informe de la Ponencia sobre la proposición presentada inicialmente por el Grupo de Esquerra Republicana de Catalunya y que parte de un texto alternativo aportado por el Grupo Socialista. En este texto figura la Sección 2ª. “IMPUESTOS LOCALES” integrada entre otros por el artículo 12.- “*Impuesto sobre Bienes Inmuebles*”, con el siguiente texto: “*Gozarán de exención en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles los bienes de que sean titulares los*

partidos políticos, en los términos previstos en la Ley reguladora de las Haciendas Locales, siempre que no se trate de bienes cedidos a terceros mediante contraprestación y dichos bienes estén afectos a las actividades que constituyen el objeto o finalidad específica del partido político". (Pág. 138). A su vez, el Grupo Popular había propuesto un texto alternativo: *"Gozarán de exención en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles los bienes de que sean titulares los partidos políticos, en los términos previstos en el artículo 65 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, siempre que no se trate de bienes cedidos a terceros mediante contraprestación i dichos bienes estén afectos a actividades que constituyen el objeto o finalidad específica del partido político. No obstante, no será de aplicación lo dispuesto en el artículo 9.2 de la referida Ley"*. (Pág. 110, Serie B, Núm. 165-34). De manera correlativa, en la modificación de la exposición de motivos propuesta por el Grupo Popular se contenía el siguiente texto: *"En el Impuesto sobre Bienes Inmuebles se establece una exención de contenido similar a la recogida en la Ley 30/1994, de 28 de noviembre, de Fundaciones de Incentivos Fiscales a la Participación Privada en Actividades de Interés General"*. (Pág. 105, Serie B, Núm. 165-34).

Sexto.- Estas previsiones de la exposición de motivos y del artículo 12 de la proposición inicial no aparecen en el texto definitivo de la ley. La razón la encontramos en la postura o el cambio de postura de los grupos parlamentarios. En primer lugar, el representante del Grupo de Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds decía lo siguiente: *"La enmienda 6, que creo que es la más relevante dado que en el conjunto de la ley hay un amplio consenso, viene de la Federación Española de Municipios i Provincias, pero también de todas las sensibilidades municipalistas del Estado, no sólo de esta federación, entendiendo que en el artículo 12 que habíamos incorporado sobre bienes inmuebles no competía a esta Cámara hacer esta exención y, por tanto, nosotros entendíamos que debíamos suprimir dicho artículo. Por eso presentamos esta enmienda y entendemos que debe ser ampliamente apoyada"*. (Pág. 3 y 4, Diario de Sesiones Núm. 807 de 2007). En la misma sesión, el representante del Grupo Parlamentario Catalán (Convergència i Unió) manifestaba: *"Como esta es una ley de punto de encuentro, en la que también se han incorporado enmiendas, precisamente una enmienda idéntica del Grupo Parlamentario Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds i del Grupo Parlamentario Popular por el cual los grupos políticos deberán pagar el IBI, que en un momento determinado de la tramitación, por ejemplo, se había excluido, con lo cual el encuentro, como les digo, es posible incluso con la*

incorporación de una enmienda del Grupo Parlamentario Popular”. (Pág. 7, Núm. 807 de 2007). Y el representante del Grupo Popular remachaba la cuestión: *“La propia Federación Española de Municipios i Provincias se ha dirigido a nuestro grupo parlamentario –supongo que lo habrá hecho al resto de grupos parlamentarios – solicitando la supresión de esta exención prevista en el impuesto sobre bienes inmuebles que está firmada por Heliodoro Gallego Cuesta, alcalde de Palencia que, por cierto, no es de nuestro partido, así que súmense a nuestro consenso en esta materia*”. (Pág. 8, Núm. 807 de 2007). Finalmente, la enmienda 6 del Grupo Parlamentario de Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds fue aprobada por unanimidad. (Pág. 17, Núm. 807 de 2007). Todavía se insistió en el tema un poco más adelante. En un momento de la votación, el Presidente propuso: *“Hemos terminado la votación de las enmiendas i corresponde ahora votar el articulado ... Vamos a votar, siguiendo la petición que se ha hecho por el Grupo Parlamentario Popular, en una sola votación, ... el artículo 12 ... El señor MARDONES SEVILLA: Señor presidente, entiendo que no se puede votar el artículo 12 porque ha quedado suprimido por la enmienda número 6, de Izquierda Unida, cuyo contenido es la supresión total del artículo 12. El señor PRESIDENTE: Es lo mismo que pretendía el Grupo Parlamentario Popular. Por tanto, votamos lo que he dicho, salvo el artículo 12”*. (Pág. 17, Núm. 807 de 2007).

Séptimo.- Es muy clara la voluntad de la Comisión Constitucional de no reconocer la exención del Impuesto sobre Bienes Inmuebles a los partidos políticos, de manera que el único Impuesto del que se les considera exentos es el Impuesto sobre Sociedades, aparte de las ventajas fiscales que pueden derivar para terceros de determinadas cuotas, aportaciones y donaciones, según los actuales artículos 12 y 13 de la Ley Orgánica 8/2007, citada.

Octavo.- Es el momento de examinar si la redacción del apartado 2 del artículo 9 implica que en todo caso los partidos políticos tendrán derecho a todos los beneficios fiscales de la Ley 49/2002, aunque no estén recogidos en la Ley Orgánica 8/2007. Volviendo al inicio del debate sobre la proposición de Ley, tenemos que recordar que se decía: *“En lo previsto en este título se aplicarán las normas tributarias generales y en particular, las previstas para las entidades sin fines lucrativos”*. En esta redacción inicial está claro que la aplicación supletoria de la Ley propia de las entidades sin fines lucrativos lo es sólo respecto de aquellos impuestos o beneficios regulados

expresamente en la Ley Orgánica 8/2007, para complementar aspectos sustantivos o procedimentales. En cambio, si se añade la expresión “no” a “lo previsto en este título” puede dar a entender que la aplicación supletoria de la Ley sobre entidades sin fines lucrativos se extiende a toda clase de Impuestos regulados en esta última Ley, aunque no hubiesen estado previstos en la repetida Ley Orgánica. Por lo que se ha expuesto, no era este el sentido de los acuerdos de la Comisión, que había rechazado por unanimidad la aplicación del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, ni era tampoco la finalidad de la reforma que se recogió en la proposición del Grupo Parlamentario Socialista de introducir el “no” que se tomó como punto de partida para el debate en la Comisión (Pág. 137, Serie B. Núm. 165-35) ya que esta pequeña modificación procedía de una enmienda de un diputado del Grupo Parlamentario Mixto “*por considerarlo más conveniente*”, es decir, por una pretendida mejora del lenguaje, sin ninguna relación con el debate sobre el reconocimiento o no a los partidos políticos de la exención del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, debate que fue posterior a la inclusión de esta enmienda.

Con esta consideración no queremos desplazar el sentido objetivo del texto de la Ley Orgánica 8/2007, sustituyéndolo absolutamente por la voluntad del legislador, por muy equivocada que nos resulte como hemos visto, pues está claro que entre los criterios interpretativos, el de la “*men legis*” tiene que ser prioritario sobre el de la “*mens legislatoris*” como ya indicó la STC n. 108/1986, de 29 de julio. No obstante, como es sabido, los criterios interpretativos no son criterios jerarquizados y excluyentes, sino que se tienen que aplicar coordinadamente y de forma recíproca, especialmente cuando, como sucede en este caso, la voluntad del legislador queda perfectamente comprendida en el sentido de la Ley Orgánica 8/2007 que se puede deducir tanto atendiendo a su literalidad y sistemática, como a la vista de los principios de reserva de ley expresa para el reconocimiento de las exenciones y de interpretación restrictiva de las remisiones a otras normas cuando éstas se hacen con carácter supletorio. Por otro lado, esta posibilidad de recurrir a la voluntad del legislador para confirmar la interpretación razonable de la norma es habitual en la jurisprudencia del Tribunal Supremo (*vid. p. ex. SSTS de 24 de septiembre de 2008, 6 de marzo de 2007 o 28 de abril de 2005, todas de la Sala del Contencioso*).

Noveno.- La alegación de la entidad recurrente de que la Dirección General de Tributos, en un informe emitido en 30 de diciembre de 2009 sobre la tributación de los partidos políticos en el IBI entendía que estos tenían derecho a exención por el

repetido Impuesto, es irrelevante. Según el artículo 77.1 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2004, de 5 de marzo, la función de reconocimiento y denegación de exenciones es competencia “exclusiva” de los ayuntamientos. Por tanto, la citada Dirección General no tiene ninguna atribución al respecto.

Por lo cual, y coincidiendo con el informe del Instituto Municipal de Hacienda,

SE PROPONE

DESESTIMAR el recurso y CONFIRMAR la denegación de solicitud de ingresos indebidos formulada por la recurrente.