

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho, y don Antonio Narvárez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

### **EN NOMBRE DEL REY**

la siguiente

### **S E N T E N C I A**

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 1873-2013, interpuesto por el Gobierno de Cataluña contra el art. 19 de la Ley 16/2012, de 27 de diciembre, por la que se adoptan diversas medidas tributarias dirigidas a la consolidación de las finanzas públicas y al impulso de la actividad económica. Han intervenido y formulado alegaciones el Abogado del Estado y el Senado. Ha sido Ponente el Magistrado don Fernando Valdés Dal-Ré, que expresa el parecer del Tribunal.

## I. Antecedentes

1. El 26 de marzo de 2013 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal Constitucional un escrito de la Abogada de la Generalitat de Cataluña, en representación del Gobierno de esta Comunidad Autónoma, por el que interpone un recurso de inconstitucionalidad contra el art. 19 de la Ley 16/2012, de 27 de diciembre, por la que se adoptan diversas medidas tributarias dirigidas a la consolidación de las finanzas públicas y al impulso de la actividad económica, precepto que establece el “Impuesto sobre los Depósitos en las Entidades de Crédito” (IDEC, en adelante).

El escrito comienza con una descripción de las circunstancias que rodearon la aprobación de la Ley 16/2012, cuyo artículo 19 se impugna. Se hace hincapié en la vinculación entre la creación de este tributo estatal y la doctrina sentada por la STC 210/2012, de 14 noviembre, en la que se había declarado la constitucionalidad de la Ley de la Asamblea de Extremadura 14/2001, de 29 noviembre 2001, que establecía un impuesto similar sobre depósitos bancarios. La doctrina contenida en esa Sentencia despejaba las dudas suscitadas diez años atrás por la aprobación de la Ley extremeña, dejando vía libre a las Comunidades Autónomas para mantener, como era el caso de Extremadura, Andalucía y Canarias, o para crear, como ha sido el caso de Cataluña y Asturias, un impuesto autonómico sobre los depósitos bancarios. Precisamente con base en el aval otorgado por la citada Sentencia, el Gobierno de la Generalitat de Cataluña resolvió aprobar el Decreto-ley 5/2012, de 18 diciembre, del impuesto de depósitos en las entidades de crédito. Análogamente, la Ley del Principado de Asturias 3/2012, de 28 diciembre, de Presupuestos para el año 2013, estableció en su artículo 41 otro impuesto sobre depósitos en las entidades de crédito.

Sin embargo, la citada STC 210/2012 desencadenó una sorprendente reacción en las instancias estatales, ya que con la pretensión de impedir la proliferación de este tipo de tributos, se estableció una extravagante figura sin efectividad tributaria, puesto que se fijó un tipo de gravamen del 0 por 100, y se aprobó por un procedimiento legislativo manifiestamente inconstitucional.

a) Como primer motivo de inconstitucionalidad, expone que la creación de esta figura tributaria no estaba en el Proyecto de ley presentado en el Congreso de los Diputados el 28 septiembre 2012, de manera que fue una vez enviado el texto aprobado al Senado, el 4

diciembre, cuando se publicaron las enmiendas entre las que se encontraban las presentadas por el Grupo Parlamentario Popular en el Senado y que introdujeron el citado impuesto.

Expuesta en estos términos la tramitación legislativa, afirma, en primer lugar, que el artículo 19 de la ley 16/2012 es inconstitucional por haberse infringido en su tramitación y aprobación el procedimiento legislativo, ya que la figura tributaria se introdujo en el proyecto mediante una enmienda formulada en el Senado que no guardaba conexión con las materias contenidas en el proyecto de ley aprobado por el Congreso de los Diputados. Se cita en apoyo de este motivo la doctrina contenida en las SSTC 119/2011, de 5 julio, FJ 6, y 136/2011, de 13 septiembre, FJ 7, de la que deriva la exigencia general de conexión u homogeneidad entre las enmiendas y los textos a enmendar, que a su vez es consecuencia del carácter subsidiario que, por su propia naturaleza, tiene toda enmienda en relación con el texto enmendado. Ello es así porque la enmienda conceptualmente implica la modificación de algo preexistente, cuyo objeto y naturaleza ha sido determinado con anterioridad, de forma que “no puede servir de mecanismo para dar vida a una realidad nueva, que debe nacer de una, también nueva iniciativa”. En concreto sobre la introducción de enmiendas en el Senado, el Tribunal ha confirmado que esta Cámara es de segunda lectura, deduciéndose de los artículos 88 a 91 CE la intención del constituyente de que la aprobación de los textos legislativos se produzca siempre, en primer lugar, en el Congreso de los Diputados, limitándose la facultad de enmienda del Senado a aquéllas que guarden una mínima relación de homogeneidad material con los proyectos de ley remitidos por el Congreso.

Considera que la anterior doctrina conduce necesariamente a la inconstitucionalidad de la norma recurrida, toda vez que las medidas fiscales incluidas en el citado Proyecto de ley número 121/000026 se referían a los impuestos sobre la renta de las personas físicas, sociedades, patrimonio y valor añadido, y a los tributos locales sobre bienes inmuebles y sobre actividades económicas, sin que hubiera en dicho proyecto de ley ninguna alusión al impuesto sobre depósitos bancarios, como tampoco la había en el proyecto de ley aprobado por el Congreso de los Diputados. En consecuencia, la introducción en el Senado de la enmienda de adición número 169 por la que se incorporó al proyecto de ley el capítulo 11, artículo 19, regulador del referido impuesto, se hizo sin conexión material alguna entre la materia sobre la que versaba la enmienda y las que se contenían en el proyecto de ley que había sido ya aprobado por el Congreso de los Diputados, sin que tal ausencia de conexión pueda salvarse afirmando que el Impuesto sobre Depósitos Bancarios constituye una medida tributaria semejante a la restantes, ya que dicho tributo no tenía ánimo recaudatorio, toda vez que se fijó un tipo de gravamen del 0 por 100.

b) En segundo lugar, el artículo 19 supondría un ejercicio fraudulento de la potestad tributaria y en consecuencia una lesión directa de las competencias financieras autonómicas, con infracción de los principios de lealtad constitucional y de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE). El tributo aprobado, con un tipo de gravamen del 0 por cien, tiene como única finalidad impedir la efectividad de los impuestos autonómicos similares ya existentes o que pudieran crearse en un futuro. Se trata además de una mera apariencia de tributo, ya que no se establece ninguna obligación de pago, a través de la cual el Estado ha tratado de activar la prohibición de doble imposición autonómica prevista en el artículo 6.2 LOFCA, impidiendo de forma ilegítima el ejercicio de la competencia de las Comunidades Autónomas para la creación de tributos (arts. 133.2 CE y 203.5 EAC) y vulnerando su autonomía financiera [arts. 156.1 y 157.1.b) CE].

El Estado ha ejercido así sus propias competencias de forma abusiva, de naturaleza similar al abuso de derecho prescrito por el artículo 7 del Código civil y a la desviación de poder en el ejercicio de las competencias a que se refiere el artículo 63 de la Ley 30/1992, de 26 noviembre, del régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común. Cita en su apoyo la doctrina constitucional contenida, entre otras, en la STC 13/2007, de 18 enero, FFJJ 8 y 9, de acuerdo con la cual no se permiten las interferencias en el ejercicio legítimo de las competencias de los otros entes territoriales, citándose también la STC 123/2012, de 5 junio, en cuyo FJ 8 este Tribunal ha recordado que el principio de lealtad resulta esencial en las relaciones entre las diversas instancias del poder territorial, teniendo además una específica proyección en materia financiera (con cita de la STC 109/2011, de 22 de junio, FJ 5).

La regulación estatal del impuesto, con la mera voluntad de impedir el ejercicio de las competencias autonómicas, carece además de toda racionalidad, lo que supone un ejercicio arbitrario del poder normativo del Estado. Se refiere a continuación al principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos que consagra el artículo 9.3 CE, precepto que también habría sido infringido en consecuencia.

c) Finalmente, se afirma específicamente la inconstitucionalidad del apartado 13 del artículo 19 de la Ley 16/2012, que limitaría indebidamente la aplicación de las medidas de coordinación o compensación que contempla el art. 6.2 LOFCA. Se insiste en este punto en que, caso de no admitir los anteriores argumentos de inconstitucionalidad, es claro que la Comunidad Autónoma de Cataluña tenía derecho a que se le aplicaran dichas medidas para contrarrestar la pérdida de ingresos consecuencia del establecimiento del impuesto estatal.

Afirma que en concreto la limitación de las medidas compensatorias que establece el párrafo segundo del artículo 19.13 impugnado contradice lo establecido en el artículo 6.2 LOFCA.

Desde otra perspectiva, ese mismo párrafo supone retrotraer los efectos de la creación del IDEC estatal a los impuestos autonómicos preexistentes al 1 de diciembre de 2012, fecha anterior a su entrada en vigor, lo que vulnera el art. 9.3 CE, que proscribire la retroactividad de las normas desfavorables.

2. Por providencia de 23 de abril de 2013, el Pleno del Tribunal Constitucional, a propuesta de la Sección Segunda, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad, dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, a través del Ministro de Justicia, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes. Asimismo, se ordenó publicar la incoación del recurso en el “Boletín Oficial del Estado”, lo que se llevó a efecto en el número 114, de 13 de mayo de 2013.

3. El 10 de mayo de 2013 se registró el escrito del Abogado del Estado por el que se solicita se le tenga por personado, en la representación que legalmente ostenta, así como que se le conceda una prórroga por el máximo legal del plazo para formular alegaciones.

4. El Pleno, mediante providencia de 13 de mayo de 2013, acuerda incorporar a las actuaciones el escrito del Abogado del Estado, teniéndosele por personado en el presente proceso, así como conceder la prórroga solicitada, ampliando en ocho días más el plazo establecido en la anterior providencia de 23 de abril.

5. Mediante escrito presentado en el Registro de este Tribunal con fecha de 16 de mayo de 2013, el Presidente del Senado comunicó el Acuerdo de la Mesa de la Cámara por el que se persona en el procedimiento y comparece a los solos efectos de formular alegaciones en relación con los vicios del procedimiento legislativo alegados.

6. El 17 de mayo de 2013 se registró el escrito del Presidente del Congreso de los Diputados comunicando el Acuerdo de la Mesa de la Cámara por el que ésta se persona en el procedimiento y da por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC, remitiendo asimismo el recurso a la Dirección de Estudios, Análisis y Publicaciones y a la Asesoría Jurídica de la Secretaría Judicial.

7. El 27 mayo 2013 tuvo entrada en el Registro de este Tribunal el escrito del Letrado de las Cortes Generales y jefe de la Asesoría Jurídica del Senado, en nombre y representación de dicha Cámara, por el que formula alegaciones únicamente en relación con los vicios de procedimiento legislativo que se alegan. Se refiere así tan sólo al motivo relativo a la falta de congruencia material en las enmiendas presentadas y aprobadas por el Senado, que según la demanda fundamentarían la inconstitucionalidad del artículo 19 de la Ley 16/2012.

Tras referir brevemente los términos de la impugnación, afirma que la recurrente carece de legitimación activa para plantear esta objeción, toda vez que la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la conexión debida entre las enmiendas presentadas y el ámbito material de los proyectos de ley se basa en el derecho de participación política de los representantes, derechos que sufrirían si se admitiesen enmiendas con exceso material. Tras citar la doctrina contenida en las SSTC 119/2011, de 5 julio, 136/2011, de 13 septiembre, 204/2011, de 15 diciembre y 209/2012 de 14 noviembre, concluye que los vicios de procedimiento sólo pueden tener relevancia constitucional cuando lesionen derechos de participación política, lo que sólo puede darse cuando se trate de miembros del órgano legislativo que tramita la ley en cuestión. En consecuencia y al carecer el recurrente de esa condición, no puede invocar en este caso su derecho de participación política.

Sin perjuicio de lo anterior, afirma que en todo caso se producía en este supuesto la homogeneidad material entre la enmienda originaria del artículo 19 del proyecto y el ámbito material de dicho proyecto. Teniendo en cuenta así la doctrina de las citadas SSTC 119 y 136 de 2011, expone que el objeto del proyecto era la adopción de diversas medidas tributarias, siendo la enmienda precisamente relativa a la introducción de un nuevo tributo, por lo que con aplicación de la doctrina contenida en el FJ 4 de la STC 209/2012, de 14 noviembre, no puede negarse dicha falta de conexión.

A ello añade que en la misma STC 119/2011, de 5 julio, se declaró que el órgano al que reglamentariamente corresponda efectuar ese análisis contará con un amplio margen de valoración. En este caso, los órganos del Senado encargados de la calificación material de las enmiendas, el Presidente y la Mesa, han actuado con todo rigor.

Expone a continuación que desde la STC 119/2011, de 5 julio, y precisamente para garantizar el cumplimiento de la doctrina allí recogida, el Senado ha configurado un procedimiento específico, que se acompaña en un documento anexo al escrito de alegaciones, por el cual la Mesa del Senado delega en el Presidente la calificación material de las enmiendas, sin perjuicio de que sus acuerdos puedan someterse a la reconsideración de la Mesa en virtud del artículo 36, apartado 2, del Reglamento del Senado. Todas las enmiendas presentadas son, por tanto, revisadas por los letrados correspondientes, que advierten sobre sus posibles excesos respecto al ámbito material del proyecto. En consecuencia, si la enmienda número 169 del Grupo Popular, que fue la que dio lugar a que se añadiera el artículo 19 controvertido, fue admitida a trámite, lo fue tras un examen de mínima compatibilidad, añadiendo en todo caso que ningún senador o grupo parlamentario suscitó la cuestión de que las enmiendas carecían de congruencia material.

A partir de lo anterior, considera que es claro no sólo que el recurrente carece de legitimación procesal, sino que tampoco se ha cometido ningún vicio formal o de procedimiento debido a la falta de congruencia material.

8. El 7 de junio de 2013 tiene entrada en este Tribunal el escrito del Abogado del Estado, por el que se solicita la desestimación del mismo a partir de las siguientes alegaciones.

Se inicia el escrito con la descripción de los elementos esenciales del impuesto sobre depósitos en las entidades de crédito (IDEC) creado por el artículo 19 de la Ley 16/2012 objeto del presente recurso.

Hecha esta sucinta exposición, se refiere el escrito a la relación que el presente asunto tiene con los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por el Presidente del Gobierno contra el Decreto-ley de Cataluña 5/2012, de 18 diciembre, recurso registrado con el número 7279/2012 en este Tribunal; así como con el recurso interpuesto contra el artículo 41 y la disposición final séptima de la Ley del Principado de Asturias 3/2012, de 28 diciembre, de Presupuestos Generales para 2013, registrado con el número 631/2013 en este mismo Tribunal. Añade que, además, el presente proceso guarda relación directa con los recursos 1873/2013 y

1881/2013 interpuestos, respectivamente, por el Gobierno de Cataluña y el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, contra el mismo artículo 19 de la Ley 19/2012 que aquí interesa.

Se examinan a continuación los tres motivos de inconstitucionalidad que se alegan en relación al impuesto estatal.

a) En relación con la posible infracción de las normas de tramitación parlamentaria, comienza recordando la doctrina citada en las SSTC 119/2011, de 5 julio, y 136/2011, de 13 septiembre, así como la posterior 209/2012, de 14 noviembre [FJ 4 b)], cuya aplicación al caso que aquí se plantea permite descartar la inconstitucionalidad pretendida por este motivo. Destaca que la Ley 16/2012 es una ley tributaria de contenido heterogéneo, que se refería a distintas normas tributarias, de manera que era en realidad una norma tributaria de carácter transversal que modificaba la práctica totalidad de figuras principales del sistema tributario. No puede así afirmarse que exista una absoluta desconexión entre la regulación de un impuesto nuevo con el contenido del proyecto inicial, sin perjuicio de que el IDEC guarda conexión con el impuesto sobre el valor añadido, como ya estableció la STC 210/2012, de 14 noviembre. Añade que, para que una enmienda pueda entenderse conexa con el texto enmendado, basta una mínima relación material, de forma que “sólo cuando sea evidente y manifiesto que no existe tal conexión deberá rechazarse la enmienda”. La alegación de la demanda carece por tanto de todo fundamento, toda vez que no puede afirmarse que existiera una evidente y manifiesta desconexión entre el contenido del proyecto y la citada enmienda, sin perjuicio de que tal principio no puede suponer que el procedimiento legislativo se vea atrapado en unas reglas tan rígidas que hagan del debate parlamentario un procedimiento completamente reglado. Y añade, en fin, que durante la tramitación parlamentaria, diputados y senadores eran conscientes de que se discutía un texto que pretendía modificar las principales figuras del sistema tributario español, sin que en consecuencia la enmienda aprobada en el Senado planteara “una problemática política por completo ajena a la que hasta el momento había rodeado” el texto original (SSTC 119/2011, FJ 9, y 136/2011, FJ 8).

b) Se refiere a continuación a la tacha de infracción de los principios de lealtad constitucional y de interdicción de la arbitrariedad, así como al pretendido ejercicio fraudulento de la potestad tributaria originaria del Estado.

En concreto, y para empezar, se refiere el escrito a la potestad tributaria originaria del Estado, tal y como ha sido interpretada en general por la doctrina de este Tribunal (STC 100/2012, de 8 de mayo, FJ 7 entre otras), y, concretamente, por la STC 210/2012, de 14



noviembre, que efectivamente declaró la compatibilidad del IDEC extremeño con las figuras tributarias estatales existentes al tiempo de dictarse aquella Sentencia, pero que no restringe a futuro la potestad tributaria originaria que corresponde al Estado.

Recalca que la citada STC 210/2012 no impide que el Estado ejerza su potestad tributaria creando un impuesto similar, sino que simplemente su establecimiento le impone instrumentar las medidas de compensación o coordinación adecuadas de las Comunidades Autónomas que vean disminuidos efectivamente sus ingresos.

A continuación, cita la doctrina constitucional sobre la arbitrariedad del legislador, detallando la contenida en la STC 238/2012, de 13 diciembre, FJ 6 b), en la que el tribunal insiste en el cuidado que se ha de tener cuando se trata de aplicar preceptos generales e indeterminados como sucede con la interdicción de la arbitrariedad, sin que el simple disenso de los recurrentes permita hablar de arbitrariedad, ya que no debe confundirse lo que es arbitrio legítimo con capricho, inconsecuencia o incoherencia.

A partir de lo anterior, centra la cuestión en sí el artículo 19 de la Ley 16/2012 “carece de toda justificación” y responde al simple “capricho, inconsistencia o incoherencia”; o más bien obedece a la razonable consecución de un fin constitucionalmente amparado.

En este punto, y tras recordar la extensa doctrina acerca de los posibles fines extrafiscales de los tributos, hace hincapié en que de la demanda parece deducir de la doctrina de este Tribunal la inconstitucionalidad de los impuestos de tipo cero, cuando lo cierto es que tal consecuencia no puede derivarse de ningún precepto constitucional. En este punto, se recuerda que cuando el Tribunal se ha referido a la necesaria finalidad fiscal de todo impuesto, lo ha hecho únicamente para recordar que el artículo 31 de la Constitución, en su vertiente del principio de capacidad económica, exige que todo tributo este anudado a una manifestación de riqueza, de modo que sin ésta no pueda existir aquél. Ahora bien, la Constitución no impide que transitoriamente, y precisamente en atención a otros fines constitucionalmente legítimos, se pueda configurar un tributo cuyo hecho imponible sea una manifestación de riqueza, con un tipo cero de gravamen inicial.

Describe a continuación el IDEC, que se configura como un auténtico impuesto, si bien por razones de política económica se configura temporalmente con tipo de gravamen cero. Esta posibilidad de hecho está expresamente prevista en el artículo 55 de la Ley General tributaria, existiendo tributos con tipo cero en nuestro ordenamiento, como sucede con el impuesto especial sobre el vino y bebidas fermentadas regulado en los artículos 27 y siguientes de la Ley

38/1992, de 28 diciembre, de impuestos especiales, cuyo artículo 30 establece un gravamen cero.

Añade que existen razones de política económica que justificaron el establecimiento inicial de un tipo cero en el artículo 19 de la Ley 16/2012, cuya finalidad declarada en el preámbulo es asegurar un tratamiento fiscal armonizado que garantice una mayor eficiencia en el funcionamiento del sistema financiero. Se refiere en este punto el alegato a la gravedad de la crisis financiera, recogiendo algunas afirmaciones del informe anual del Banco de España de 2008 en las que se aprecia la singular gravedad esta crisis, que probablemente sólo encuentre parangón con la crisis de 1929. Se refiere asimismo a los informes de 2009 y 2011 de la misma entidad. En relación en concreto con la situación de las entidades de depósito españolas, se cita el informe de estabilidad financiera del Banco de España de noviembre 2012, destacando de forma pormenorizada las tensiones financieras en el área del euro, los problemas de financiación de las entidades bancarias, al no poder acceder con facilidad a los mercados mayoristas de financiación, y la bajada de la rentabilidad de las entidades de depósito. Así descritas, y dado su agravamiento, como destaca el Boletín económico del Banco de España de marzo 2013, no puede desconocerse la grave incidencia que un IDEC como el establecido por Extremadura, Andalucía, Canarias, Cataluña y Asturias ocasiona en un sector financiero ya gravemente deteriorado por la crisis. A partir de lo anterior, expone detalladamente los desequilibrios del sistema financiero que afectan, de un lado, al sector de las entidades de depósito y su reestructuración; y, de otro lado, al acceso al crédito de las empresas economías domésticas y, por tanto, en definitiva, al propio crecimiento económico. Se refiere además a los datos aportados por la asociación española de la banca en relación con el coste para el conjunto del sector de las entidades de crédito que supondría la extensión de un impuesto con la configuración del autonómico, establecido por Cataluña, al conjunto de las entidades de crédito.

A partir de lo anterior, el artículo 19 de la Ley 16/2012 se incardina no sólo en la competencia contenida en el artículo 149.1.14ª CE, sino también en el título contenido en el ordinal 13ª del mismo art. 149.1 CE. Se insiste en este punto en que, además de la finalidad fiscal, la norma tiene un claro fin extrafiscal, constitucionalmente legítimo y estrechamente vinculado con la grave situación de crisis financiera que afecta a las entidades de depósito en España.

Añade que la finalidad del IDEC estatal de asegurar un tratamiento fiscal armonizado debe enmarcarse en el ámbito de la carta de emplazamiento que el 27 febrero 2012 la Comisión europea remitió al Ministro de asuntos exteriores sobre la posible incompatibilidad con los

artículos 49 (derecho de establecimiento), 56 (libre circulación de servicios) y 63 (libre circulación de capitales) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea de ciertas disposiciones de la legislación tributaria española referente al impuesto que se aplica a los bancos en algunas comunidades autónomas. La carta se refería en concreto a las ventajas fiscales de los impuestos extremeño y andaluz en función de la localización de la sede social y sucursales. En este sentido, la creación del IDEC estatal debe enmarcarse también en la corriente actual en el seno de la Unión Europea en relación con el gravamen de determinadas operaciones financieras.

c) El artículo 19.13 de la Ley 16/2012 no infringe el art. 6.2 LOFCA. Comienza en este punto por destacar que el artículo 19.13 de la Ley 16/2012 tiene también la finalidad legítima de evitar que durante la tramitación parlamentaria del IDEC estatal Comunidades Autónomas que hasta el momento no habían mostrado interés alguno en gravar ese hecho imponible, lo hicieran precipitadamente, adelantándose al legislador estatal, tal y como hizo Cataluña. En este punto, describe en detalle el proceso por el cual la Comunidad Autónoma de Cataluña estableció el impuesto sobre depósitos en entidades de crédito, y la públicamente denunciada finalidad de establecer tal impuesto para “blindar el espacio fiscal de la Generalitat”.

En todo caso, insiste el escrito en que esta Comunidad Autónoma no ha perdido recaudación alguna a consecuencia del establecimiento del impuesto estatal, por lo que ni siquiera la limitación de la compensación le supone perjuicio alguno. En efecto, el periodo impositivo del IDEC catalán coincide con el año natural, devengándose el impuesto el último día del periodo impositivo, por tanto el primer ingreso por el impuesto establecido no se realizaría hasta antes del 31 marzo 2013. Se refiere también a la tramitación legislativa para apuntalar su conclusión de que la creación del IDEC fue oportunista, una vez que al menos desde el 29 noviembre 2012 era conocida la intención de crear un IDEC estatal, citando asimismo las palabras del portavoz del gobierno de la Generalitat de Cataluña a tenor de los cuales la aprobación del Decreto-ley 5/2012 tenía como finalidad el “blindaje” del espacio fiscal de la Generalitat.

En fin, el IDEC catalán no cumplía en ningún supuesto los requisitos de la compensación del artículo 6.2 LOFCA, ya que el tributo creado por esta Comunidad Autónoma no comenzaría a percibir los ingresos hasta finales de 2013, de manera que no habría pérdida recaudatoria estrictamente. Finaliza afirmando que, en todo caso, la aprobación *in extremis* de tributos autonómicos con la sola finalidad –expresamente declarada– de acceder a la compensación estatal resulta manifiestamente contraria al espíritu y a la letra del artículo 6.2 LOFCA, lo que

igualmente avala la constitucionalidad del art. 19.13, que precisamente intenta evitar este tipo de maniobras.

9. Mediante escritos presentados en el Registro General de este Tribunal en fechas 1 y 2 de agosto de 2013, el Parlamento y el Gobierno de la Generalitat de Cataluña formulan incidente de recusación del Presidente del Tribunal Constitucional en una serie de procesos, entre los que se incluye el presente recurso de inconstitucionalidad, por las causas 9 y 10 del art. 219 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, en relación con el art. 80 LOTC. Por Auto del Tribunal de 17 de septiembre de 2013, se acuerda la inadmisión a trámite de las recusaciones promovidas, y, formulado recurso de súplica contra el anterior Auto por el Parlamento y la Generalitat de Cataluña, el Pleno, en providencia de 2 de octubre de 2013 acordó su inadmisión a trámite.

10. Por providencia de 17 de marzo de 2015 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 18 del mismo mes y año.

## **II. Fundamentos jurídicos**

1. El presente recurso de inconstitucionalidad se dirige contra el art. 19 de la Ley 16/2012, de 27 de diciembre, por la que se adoptan diversas medidas tributarias dirigidas a la consolidación de las finanzas públicas y al impulso de la actividad económica (en adelante, Ley 16/2012), que establece el “Impuesto sobre los Depósitos en las Entidades de Crédito” (IDEC, en adelante).

La demanda, interpuesta por la Abogada de la Generalitat de Cataluña, en representación del Gobierno de esta Comunidad Autónoma, se sustenta en tres motivos.

En primer lugar, el art. 19 de la Ley 16/2012 se reputa inconstitucional por haberse infringido en su tramitación y aprobación el procedimiento legislativo, ya que el precepto tiene su origen en dos enmiendas, (las número 166 y 169), introducidas durante la tramitación de la norma en el Senado (Boletín Oficial de las Cortes Generales n. 130, de 4 de diciembre de 2012), que no guardaban conexión con las materias contenidas en el Proyecto de ley aprobado por el Congreso de los Diputados, por la que se adoptan diversas medidas tributarias dirigidas a la consolidación de las finanzas públicas y al impulso de la actividad económica.

En segundo lugar, el artículo 19 supondría un ejercicio fraudulento de la potestad tributaria con lesión directa de las competencias financieras autonómicas para la creación de tributos (arts. 133.2 CE y 203.5 EAC), así como de la autonomía financiera [arts. 156.1 y 157.1.b) CE] de las Comunidades Autónomas, además de infringir los principios de lealtad constitucional y de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE).

En tercer lugar, se alega la inconstitucionalidad del apartado 13 del artículo 19 de la Ley 16/2012, que limitaría indebidamente la aplicación de las medidas de coordinación o compensación que contempla el art. 6.2 LOFCA.

2. Antes de abordar el fondo de la controversia, debemos considerar la incidencia que pueda tener en este proceso la modificación del precepto que se impugna, el art. 19 de la Ley 16/2012, mediante el art. 124 del Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia (Real Decreto-ley 8/2014, en adelante), y, posteriormente, mediante el art. 124 de la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia.

Pues bien, de acuerdo con nuestra consolidada doctrina, estas modificaciones no privan de objeto al presente recurso. De una parte, porque la controversia que se plantea tiene contenido competencial que no puede considerarse resuelto tras las modificaciones legislativas indicadas, como ya hemos precisado en la STC 26/2015, de 19 de febrero (FJ 3), con cita de las SSTC 134/2011, de 20 de julio, FJ 2 b), y 161/2012, de 20 de septiembre, FJ 2 b). Y, de otra, porque el primero de los motivos se refiere al procedimiento legislativo mismo, de manera que “la eventual derogación o modificación de alguna de las normas contenidas en esta disposición legal no incidiría en el control de los vicios de validez en que pudiera haberse incurrido al momento de su aprobación, con lo cual subsiste el interés constitucional de velar por el recto ejercicio de la potestad legislativa” (SSTC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 2, y 132/2013, de 5 de julio, FJ 1).

3. El presente recurso de inconstitucionalidad, cuyo objeto hemos recogido en los antecedentes y resumido en el fundamento primero, coincide parcialmente en su objeto con el promovido por el Parlamento de Cataluña, (núm. 1808-2013), contra el mismo art. 19 de la Ley 16/2012, resuelto por la STC 26/2015.

Aquel recurso se fundamentaba en tres motivos. En primer lugar, que el IDEC estatal era una simulación de impuesto, sin encaje en el concepto de tributo del art. 31.1 CE, por lo que su establecimiento no podía ampararse en las competencias del Estado para crear tributos (arts. 133.1 y 149.1.14ª CE). En segundo lugar, se alegaba que, si bien el Estado ostentaba la competencia para armonizar la imposición sobre los depósitos bancarios, ello debía hacerse mediante ley orgánica, ex art. 157.3 CE, por lo que el artículo 19 de la Ley 16/2012 habría invadido el ámbito constitucionalmente reservado este tipo normativo. Por último, se imputaba al apartado 13 del art. 19 una limitación indebida y, por ello inconstitucional, del alcance de la compensación en caso de ocupación de hechos, vulnerando así el art. 6.2 LOFCA y la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas (art. 156.1 CE). Estos motivos son esencialmente coincidentes con los motivos segundo y tercero expresados en la demanda.

Pues bien, a estas tachas hemos dado respuesta en nuestra STC 26/2015, 19 de febrero, en cuyos FFJJ 4 a 6, que deben darse aquí por reproducidos, hemos descartado la inconstitucionalidad del citado art. 19 de la Ley 2012, por los motivos allí expuestos.

En el recurso que ahora debemos resolver se aduce sin embargo una tacha nueva, a la que por tanto deberá darse respuesta ahora. Como se ha hecho constar en los antecedentes, se aduce una posible infracción del procedimiento legislativo que condujo a la aprobación del precepto impugnado.

En concreto, se alega que el establecimiento del Impuesto estatal sobre depósitos en las entidades de crédito (IDEC), no figuraba en el proyecto de ley presentado en el Congreso de los Diputados el 28 septiembre 2012, y aprobado por la Comisión de Hacienda y Administraciones públicas con competencia legislativa plena el 26 noviembre. Su inclusión se debió a la enmienda de adición número 169 introducida en el Senado por el Grupo Parlamentario Popular, carente de conexión, según la demanda, con las materias contenidas en el proyecto de ley aprobado por el Congreso de los Diputados, número 121/000026, y que se refería a los impuestos sobre la renta de las personas físicas, sociedades, patrimonio y valor añadido, y a los tributos locales sobre bienes inmuebles y sobre actividades económicas, pero sin contener ninguna alusión al impuesto sobre depósitos bancarios. Tal ausencia de conexión no puede además salvarse, se añade, afirmando que el impuesto sobre depósitos bancarios constituye una medida tributaria semejante a la restantes, ya que dicho tributo no tenía ánimo recaudatorio, toda vez que se fijó un tipo de gravamen del 0 por 100. Por tanto, y de acuerdo con la doctrina contenida en las SSTC 119/2011, de 5 julio, FJ 6, y 136/2011, de 13 septiembre, FJ 7, se incumple la exigencia de

conexión u homogeneidad entre las enmiendas y los textos a enmendar, lo que conduce a su juicio a la inconstitucionalidad de la norma recurrida.

4. Antes de enjuiciar el fondo de las cuestiones objeto de este proceso constitucional debemos dar respuesta a la objeción de procedibilidad que formula el Letrado del Senado, en la representación que ostenta, y que está vinculada a la controversia de fondo. Considera en su escrito que la recurrente no está legitimada para plantear una objeción sobre el proceso legislativo, toda vez que la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la conexión debida entre las enmiendas presentadas y el ámbito material de los proyectos de ley se basa en el derecho de participación política de los representantes.

Esta objeción debe ser desestimada, para lo que basta recordar que este Tribunal viene realizando una interpretación flexible de la legitimación de las Comunidades Autónomas para interponer recursos de inconstitucionalidad, contenida en el art 32.2 LOTC. Al respecto, hemos afirmado en reiteradas ocasiones que dicha legitimidad en los recursos de inconstitucionalidad se encuentra fundamentalmente al servicio de la depuración del ordenamiento jurídico (por todas, con cita de muchas otras, SSTC 110/2011, de 22 de junio, FJ 2, y STC 239/2012, de 13 de diciembre, FJ 2), en coherencia con el objeto y finalidad misma del recurso de inconstitucionalidad, de carácter abstracto y orientado a la depuración objetiva del ordenamiento. Por ello, dicha legitimación ha sido entendida en los mismos términos y con la misma amplitud que la del resto de los sujetos contemplados en los anteriores artículos de la LOTC, al haberles sido reconocida a cada uno de ellos “no en atención a su interés, sino en virtud de la alta cualificación política que se infiere de su respectivo cometido constitucional” (entre otras, SSTC 5/1981, de 13 de febrero, FJ 3; 180/2000, de 19 de junio, FJ 2.a; 274/2000, de 15 de noviembre, FJ 2 y 96/2002, de 25 de abril, FJ 3). En fin, de acuerdo con nuestra doctrina contenida en las SSTC 119/2011 de 5 julio, 136/2011, de 13 septiembre, 204/2011, de 15 diciembre y 209/2012 de 14 noviembre, y atendiendo al citado objeto mismo del recurso de inconstitucionalidad, corresponde aquí garantizar la primacía de la Constitución (art. 27.1 LOTC) y asegurar en concreto el correcto funcionamiento del sistema de producción normativa preconizado por la Norma fundamental, depurando y expulsando del ordenamiento las normas impugnadas que se aparten de dicho sistema. Debe así rechazarse la citada objeción de procedibilidad.

5. Para resolver esta tacha de inconstitucionalidad debemos partir de la doctrina sobre el ejercicio del derecho de enmienda al articulado, recogida, en esencia, en las sentencias citadas por las partes; las SSTC 119/2011, de 5 julio, FJ 6 (recurso de amparo avogado núm. 7464-2003); 136/2011, de 13 septiembre, FJ 7 (recurso de inconstitucionalidad núm. 1390-1999) y 176/2011, de 8 de noviembre (recurso de inconstitucionalidad núm. 1827-2000); así como las posteriores SSTC 209/2012, de 14 de noviembre (recurso de inconstitucionalidad núm. 1848-2002); 132/2013, de 5 de junio (recurso de inconstitucionalidad núm. 4247-2002) y 120/2014, de 17 de julio (recurso de inconstitucionalidad núm. 1756-2003). Todas ellas dieron respuesta a recursos planteados, entre otros motivos, por infracciones del procedimiento legislativo similares a la que aquí interesa.

De la anterior doctrina pueden extraerse las siguientes ideas principales:

a) En el ejercicio del derecho de enmienda al articulado, como forma de incidir en la iniciativa legislativa, debe respetarse una conexión mínima de homogeneidad con el texto enmendado, so pena de afectar, de modo contrario a la Constitución, tanto al derecho del autor de la iniciativa (art. 87 CE), como al carácter instrumental del procedimiento legislativo (art. 66.2 CE) y, en consecuencia, a la función y fines asignados al ejercicio de la potestad legislativa por las Cámaras, provocando un vicio en el desarrollo del citado procedimiento que podría alcanzar relevancia constitucional, si alterase de forma sustancial el proceso de formación de voluntad en el seno de las Cámaras.

b) Para determinar si concurre tal conexión material u homogeneidad mínima entre la iniciativa legislativa y la enmienda presentada, el órgano al que reglamentariamente corresponda efectuar ese análisis contará en todo caso con un amplio margen de valoración, pues de lo contrario el procedimiento legislativo se vería atrapado en unas reglas tan rígidas que pueden convertir el debate parlamentario en un procedimiento completamente reglado. Esto significa que los órganos de gobierno de las Cámaras deben contar con un amplio margen de apreciación para determinar la existencia de conexión material entre enmienda y proyecto o proposición de ley objeto de debate, debiendo éstos pronunciarse de forma motivada acerca de la conexión, de suerte que “sólo cuando sea evidente y manifiesto que no existe tal conexión deberá rechazarse la enmienda, puesto que, en tal caso, se pervertiría la auténtica naturaleza del derecho de enmienda, ya que habría pasado a convertirse en una nueva iniciativa legislativa” (STC 119/2011, FJ 7).



c) Cuando se trate de normas de contenido heterogéneo también debe respetarse el correcto ejercicio del derecho de enmienda dentro del procedimiento legislativo, si bien en este caso “la conexión de homogeneidad ha de entenderse de modo flexible que atienda también a su funcionalidad; y es que la pluralidad de las materias sobre las que versa en tales casos la iniciativa legislativa no las convierte en leyes de contenido indeterminado, ya que éste queda delimitado en el concreto texto presentado para su tramitación parlamentaria” (STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 8).

6. Partiendo de las anteriores consideraciones, procede examinar si se ha infringido, como alega la demanda, el citado procedimiento legislativo.

a) En primer lugar, debemos considerar cuál ha sido la valoración del órgano que reglamentariamente tiene encomendado el examen de las enmiendas.

La admisión de la enmienda número 169 del Grupo Popular, que dio lugar a que se añadiera el artículo 19 que se impugna, fue objeto de un examen previo y específico por parte del órgano que tiene encomendada esta función, la Mesa del Senado, que como se expone en el escrito de alegaciones de esta Cámara tiene delegada la calificación material de las enmiendas en el Presidente de la misma.

Ello es precisamente consecuencia de un nuevo procedimiento aprobado para dar cumplimiento a la doctrina contenida en la STC 119/2011 en relación con la calificación de las enmiendas. Dicho procedimiento se aplica a la presentación de propuestas de modificación a una iniciativa legislativa, una vez concluido el plazo de presentación de enmiendas, recogido en el Acta de la reunión de la Mesa del Senado del 9 de octubre de 2012.

Por lo que aquí importa, en dicho procedimiento, una vez finalizado el plazo de presentación de enmiendas, el Presidente del Senado, por delegación conferida por la Mesa de la Cámara, procede a calificar e inadmitir de forma motivada las enmiendas que incumplan los requisitos para su tramitación, abriéndose la posibilidad de que los Grupos Parlamentarios o Senadores afectados puedan solicitar la reconsideración del acuerdo correspondiente a la Mesa, en virtud del artículo 36.2 del Reglamento del Senado.

Este dato, junto con el hecho cierto de que durante el proceso ningún senador o grupo parlamentario suscitó la cuestión de que las enmiendas carecían de congruencia material, debe tenerse en cuenta precisamente a la luz de nuestra doctrina citada, pues hemos reiterado que el

órgano al que reglamentariamente corresponda efectuar ese análisis contará con un amplio margen de valoración y que, en concreto, cuando éste aprecie una falta absoluta de conexión, deberá valorar, siquiera de forma sucinta, si concurre o no tal conexión mínima, de suerte que “sólo cuando sea evidente y manifiesto que no existe tal conexión deberá rechazarse la enmienda, puesto que, en tal caso, se pervertiría la auténtica naturaleza del derecho de enmienda, ya que habría pasado a convertirse en una nueva iniciativa legislativa” (STC 119/2011, FJ 7).

El propio examen de la práctica seguida por el Senado permite comprobar que este órgano ha tenido en cuenta la doctrina citada, a partir de la publicación de la citada STC 119/2011. En la actualidad, la Presidencia del Senado, en ejercicio de la citada delegación por parte de la Mesa de la Cámara, efectúa un control de coherencia y homogeneidad de enmiendas, existiendo numerosos ejemplos; entre otros, inadmisión a trámite de la enmienda número 165, planteada por el Grupo Parlamentario Popular, por falta de conexión con el Proyecto de Ley reguladora de la jurisdicción social (Boletín Oficial de las Corte Generales. Senado, núm. 111, de 14 de septiembre de 2011); o inadmisión de la enmienda número 573, planteada por el mismo Grupo Popular, al entenderla desconectada con el Proyecto de Ley de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral (Boletín Oficial de las Corte Generales. Senado, núm. 70, de 13 de junio 2012).

En este caso concreto, no consta que la enmienda no fuera admitida, ni tampoco, como ya se ha adelantado, que algún senador o grupo parlamentario suscitase la cuestión de su carencia de congruencia material. Este dato tiene relevancia, sobre todo si se tiene en cuenta que los recursos de inconstitucionalidad resueltos por las citadas SSTC 119/2011 y siguientes, hasta la más reciente STC 120/2014, tienen en común el referirse a los años 2002 y 2003, además de haber sido en todos los casos planteadas por un grupo de parlamentarios.

Lo anterior no significa que este Tribunal deba dejar de controlar si existe la citada coherencia entre enmiendas, pero sí que existe una presunción de coherencia u homogeneidad por el hecho de no haber sido inadmitida; en especial, comprobado que en dicha Cámara se ha implantado, con carácter expreso según se ha constatado, una práctica para verificar específicamente dicho aspecto en las enmiendas que se introduzcan. Esta práctica “se incardina en el amplio margen de apreciación que hemos reiterado deben tener los órganos de gobierno de las Cámaras para determinar la existencia de conexión material entre enmienda y proyecto o proposición de ley objeto de debate” (SSTC 119/2011, FJ 7 y 204/2011, FJ 4).

b) Entrando ya en el contenido de la misma, debemos examinar, si pese al anterior control por parte del órgano de la Cámara, la introducción del IDEC a través del art. 19 impugnado adoleció de una ausencia “mínima” de homogeneidad con el texto enmendado, afectándose así tanto al derecho del autor de la iniciativa (art. 87 CE), como al carácter instrumental del procedimiento legislativo (art. 66.2 CE), lo que “podría alcanzar relevancia constitucional, si alterase de forma sustancial el proceso de formación de voluntad en el seno de las Cámaras”, como hemos hecho constar.

En este caso, el proyecto tenía como objeto una serie de medidas tributarias, de forma que en principio es posible apreciar la vinculación entre una enmienda que establece un tributo nuevo y un texto legislativo que modifica las figuras centrales del sistema tributario.

Abona esta conclusión el propio contenido heterogéneo del proyecto de ley, que se refería de forma conjunta a diversos tributos, lo que permite ya desestimar la tacha en aplicación de nuestra doctrina contenida en la STC 209/2012, de 14 de noviembre, FJ 4 b), que precisamente se refiere a la introducción, mediante enmiendas, de nuevas figuras tributarias en un texto legislativo que, entre otros aspectos, contenía una serie de medidas tributarias. En la citada Sentencia y fundamento afirmamos que “la introducción de las tres enmiendas citadas en el texto de una iniciativa que precisamente hacía referencia a medidas tributarias en diferentes materias (impuestos y tasas) no sólo no está huérfana de la necesaria conexión material con el objeto de la iniciativa (STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 8), sino que es congruente con su objeto, espíritu y fines esenciales (ATC 118/1999, de 10 de mayo, FJ 4), tanto más cuando la conexión reclamada no tiene que ser de identidad con las medidas previstas en el texto de la iniciativa sino de afinidad con las materias recogidas en el mismo”.

En efecto, el argumento de la total desconexión entre la enmienda y el proyecto de ley decae con el análisis del segundo, ya que dicho proyecto se articula precisamente como una norma tributaria de carácter transversal cuya finalidad era modificar los principales tributos del sistema. En efecto, en el texto aprobado por el Congreso de los Diputados (publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, núm., 125, de 23 de noviembre de 2012, pág. 34) se introducían importantes modificaciones en los Impuestos sobre la Renta de las Personas Físicas (capítulo 1), sobre Sociedades (capítulos 11 y III), sobre el Patrimonio (capítulo IV), sobre la Renta de No Residentes (capítulo V), sobre el Valor Añadido (capítulo VI), sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (capítulo VII), en los tributos locales (capítulo

VIII) y en el catastro inmobiliario (capítulo IX), y, en fin, en el Régimen Económico y Fiscal de Canarias.

Tratándose así de una norma cuyo contenido tributario resultaba evidente, aunque incluyendo distintos tributos, no puede afirmarse que exista una total falta de homogeneidad o desconexión, en los términos alegados por la demanda, y de acuerdo con nuestra doctrina reiterada, que exige cohonestar el examen de la posible vulneración constitucional con la necesaria flexibilidad en el procedimiento legislativo y el papel de control que a los órganos de gobierno corresponden y del que el proceso constitucional es siempre subsidiario. No habiéndose así constatado una alteración sustancial del proceso de formación de voluntad en el seno de las Cámaras, el presente motivo de inconstitucionalidad debe ser desestimado.

### **F A L L O**

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 recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de Cataluña contra el art. 19 de la Ley 16/2012, de 27 de diciembre, por la que se adoptan diversas medidas tributarias dirigidas a la consolidación de las finanzas públicas y al impulso de la actividad económica.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a dieciocho de marzo de dos mil quince.