

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, doña Adela Asua Batarrita, 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 González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho, y don Antonio Narváez 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. 275-2015, interpuesto por el Gobierno del Principado de Asturias contra 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. Ha intervenido y formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Antonio Narváez Rodríguez, que expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El día 16 de enero de 2015 tuvo entrada en el Registro de este Tribunal Constitucional un escrito del Letrado del Servicio Jurídico del Principado de Asturias, en

nombre y representación legal del Gobierno de dicha Comunidad Autónoma, por el que interpone recurso de inconstitucionalidad contra 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 (en adelante, Ley 18/2014).

El precepto impugnado modifica el artículo 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 el mencionado precepto se estableció el impuesto sobre depósitos en las entidades de crédito.

Comienza el escrito recordando que el art. 41 de la Ley 3/2012, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Principado de Asturias para 2013, creó un impuesto autonómico sobre depósitos en entidades de crédito, estableciendo un tipo de gravamen entre el 0,3 y el 0,5 por ciento, en función de la base imponible. El Estado, por su parte, a través del 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, estableció un impuesto sobre depósitos en entidades de crédito con un tipo de gravamen del 0 por ciento. Posteriormente, 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, modificó el tipo de gravamen estableciendo el del 0,03 por ciento. El referido Real Decreto-Ley fue posteriormente tramitado como proyecto de ley dando lugar a la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, cuyo art. 124 es ahora objeto de este recurso.

a) A partir de lo anterior, considera, en primer lugar, el escrito del Letrado del Gobierno del Principado de Asturias que el art. 124 de la Ley impugnada vulnera el art. 6.2 LOFCA, al no contemplar medida de compensación alguna para la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias, pese a establecer un tributo que recae sobre un hecho imponible previamente gravado por la Comunidad Autónoma, implicando una disminución de ingresos para ésta, dada además la diferencia de tipos de gravamen.

b) En segundo término, el precepto impugnado habría vulnerado los principios de irretroactividad de las normas restrictivas de derechos individuales, seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad recogidos en el art. 9.3 CE, pues otorga efectos retroactivos a las modificaciones introducidas al art. 19 de la Ley 16/2012.

c) Por último, el precepto estatal vulnera los principios de estabilidad presupuestaria (art. 135 CE) y de lealtad institucional [art. 2.Uno g) LOFCA], pues la aprobación a mitad del ejercicio presupuestario del Real Decreto-Ley 8/2014 y de la Ley 18/2014, con una importante reducción de los tipos de gravamen respecto a los establecidos por el impuesto autonómico, habida cuenta de que el Estado lo ha fijado en el 0,03 por ciento frente a la escala comprendida entre el 0,3 y el 0,5 por ciento que establecía el autonómico, sin que además se prevea compensación alguna, tal modificación ha supuesto una importante disminución de ingresos para la Comunidad Autónoma, que realizó sus previsiones presupuestarias en la confianza de la normativa vigente.

2. Por providencia de 16 de febrero de 2015, el Pleno de este Tribunal acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno del Principado de Asturias y, en su representación y defensa, por el Letrado del Servicio Jurídico del mismo, contra 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. Asimismo, acordó dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme al art. 34 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 estimaran convenientes. Por último, se acordó publicar la incoación del proceso en el BOE, lo que tuvo efecto en el número 45, de 21 de febrero de 2015.

3. El día 24 de febrero de 2015 tuvo entrada en el Registro de este Tribunal el escrito del Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, por el que se solicita se le tenga por personado en el proceso y concedida una prórroga de ocho días más en el plazo para formular alegaciones.

4. El día 25 de febrero de 2015 el Pleno del Tribunal acordó incorporar a las actuaciones el escrito presentado por el Abogado del Estado, al que se le tuvo por personado en el proceso, al tiempo que le fue concedida la prórroga de ocho días del plazo para presentar alegaciones, a contar desde el siguiente al de expiración del ordinario.

5. Mediante escrito presentado en el Registro de este Tribunal de fecha de 27 de febrero de 2015, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó a este Tribunal el Acuerdo de la Mesa de la Cámara de personarse en el procedimiento, ofreciendo su colaboración a efectos del art. 88.1 de la LOTC.

6. Mediante escrito presentado el día 3 de marzo de 2015 en este Tribunal el Presidente del Senado comunicó el Acuerdo de la Mesa de la Cámara por el que se persona en el procedimiento y ofrece su colaboración a efectos del art. 88.1 LOTC

7. El día 24 de marzo de 2015 tuvo entrada en el Registro de este Tribunal el escrito de alegaciones presentado por el Abogado del Estado, que concluye solicitando la desestimación íntegra del recurso a partir de las siguientes consideraciones:

a) Tras recordar los elementos esenciales del impuesto estatal sobre los depósitos en las entidades de crédito, así como las principales modificaciones introducidas por el precepto que ahora se impugna, afirma, en primer lugar, que “no se aprecia infracción de los arts. 31.3, ni 133.1 y 2 de la Constitución”, de suerte que “el art. 124 de la Ley 18/2014, de 15 de octubre, es exponente del ejercicio de esa potestad originaria y exclusiva del Estado en materia tributaria”. A continuación, se refiere a las razones que motivaron el establecimiento del tipo de gravamen cero en la Ley 16/2012 en el contexto de la crisis financiera y concluye, con cita de la STC 26/2015, de 19 de febrero, que “no existe, por consiguiente, tampoco ausencia de armonización o auténtico equilibrio en cuanto al deseable desarrollo regional y sectorial, que el art. 131.1 de la CE presenta como un objetivo constitucional programático; falta de equilibrio que el recurso parece reprochar a la reforma fiscal adoptada por el art. 124 de la Ley 18/2014”.

b) En segundo lugar, alega que no se infringe el art. 6.2 LOFCA toda vez que “la reforma introducida por el art. 124 en su modificación del art. 19 de la Ley 16/2012, es decir, de un impuesto ya existente, no altera la previsión legal y la posición doctrinal consolidada por el Tribunal Constitucional acerca del funcionamiento y eficacia jurídica ordenadora de lo dispuesto en el art. 6.2 de la LOFCA”, de suerte que, en este caso, el impuesto estatal existía ya con anterioridad a la reforma, no tratándose de la creación legal de una nueva figura impositiva por parte del Estado en ejercicio de su potestad legislativa, sino que lo que se lleva a cabo por ésta es sólo una reforma del tributo existente, citando al respecto nuevamente la doctrina contenida en la STC 26/2015, [FJ 5 b)].

La subida del tipo de gravamen (del 0 al 0,03 por ciento), unida a la introducción de otras adaptaciones normativas precisas, derivadas de esa subida de tipo, tiene lugar para adecuar la existencia de ingreso efectuada por la ley estatal respecto del tributo ya vigente. En ese sentido, aparte de la previsibilidad en sentido abstracto que supone la preexistencia de un impuesto cuyo tipo, como el de todos, puede variar por obra del legislador constitucionalmente competente para ello, que en su día lo creó, es que, además, dicha elevación de tipo no equivale a la creación de un impuesto estatal con el consiguiente desplazamiento (en este momento) de otro impuesto autonómico coincidente con el hecho imponible, pues precisamente y por prescripción legal del mismo art. 6 de la LOFCA no podían ya, desde antes, es decir desde que entró en vigor la Ley 16/2012, que creó el impuesto estatal sobre los depósitos bancarios, aprobarse legalmente por las Comunidades Autónomas otros hipotéticos impuestos autonómicos que coincidiesen en su hecho imponible con el impuesto estatal vigente.

Por otro lado, añade que no ha lugar a la invocación del art. 6.2 de la LOFCA por parte de la Comunidad Autónoma de Asturias, pues no se da el supuesto de hecho preciso y previo que ese artículo configura. Como indicaba el tenor de la parte expositiva del Real Decreto-Ley 8/2014, confirmado por la Ley 18/2014 (art. 124, apartado primero), y, en su parte dispositiva, la reforma en los apartados ocho y catorce del art. 19 de la Ley 16/2012, “se establece con efectos desde el 1 de enero de 2014 un tipo de gravamen del 0,03 por ciento cuya recaudación será destinada a las Comunidades Autónomas donde radiquen la sede central o las sucursales de los contribuyentes en las que se mantengan los fondos de terceros gravados”. Es decir, la modificación del tipo cero, al 0,03 por ciento, consecuencia de la reforma operada, aparte de no agravar la posición de partida de la Hacienda autonómica, es que supone además una asignación formal (nuevo apartado catorce del art. 19 de la Ley 16/2012) de la recaudación por el incremento del tipo impositivo. La compensación que ha previsto la reforma del art. 19 de la Ley 16/2012, efectuada por el Real Decreto-Ley 8/2014, en lo que a esta figura impositiva se refiere, no resulta algo “arbitrario”, como pretende la demanda. No puede decirse, en definitiva, que la norma impugnada no cumpla las previsiones del art. 6.2 de la LOFCA en cuanto a este extremo relativo a las medidas compensatorias.

c) Sigue argumentando el Abogado del Estado que el artículo 135 de la CE no resulta infringido. Precisamente, lo que una unificación normativa impositiva favorece -no contradice- es el principio de estabilidad financiera. La sola existencia y posibilidad de cambios normativos no es una eventualidad o en su caso una circunstancia de hecho que se halle en

contradicción con el principio de estabilidad, precisamente cuando además esa variación legislativa, como es el caso, tiene una proyección o vigencia general sobre todo el territorio nacional. La eventual insuficiencia de recursos financieros y déficits por parte de las Comunidades Autónomas puede tener su origen en unos excesos de gastos, en deficiencias estructurales o coyunturales, o en defectos de gestión, pero no puede tenerlo en una reforma tributaria de ámbito general en cuanto a su proyección territorial, que lo que hace es tratar de lograr un objetivo unificador y, por eso mismo, favorecer una situación más previsible y jurídicamente segura en el ámbito tributario. Pues bien, según añade, difícilmente se logrará ese objetivo de sostenibilidad y estabilidad combatiendo medidas de unificación fiscal, que lo que tratan es de introducir seguridad jurídica y fiscal, necesaria para dotar de confianza a las inversiones y en general a la actividad económica.

d) La reforma respeta los principios declarados por el art. 9.3 de la Constitución. Según el Abogado del Estado, es notorio que el artículo aquí impugnado no confiere al nuevo régimen jurídico del tributo una retroactividad contraria al art. 9.3 de la CE, pues no prevé la aplicación de sus efectos a situaciones ya consumadas en el pasado o a ejercicios fiscales anteriores, relativos a impuestos ya devengados, siendo así una norma jurídica que entra en vigor en el mismo ejercicio fiscal en que se promulga. En modo alguno puede tacharse de arbitraria o de atentatoria a la seguridad jurídica –valor éste garantizado por el art. 9.3 de la CE– una reforma impositiva que se produce a través del ejercicio de la potestad legislativa del órgano legislativo competente, y que la ostenta de modo originario (art. 133.1 de la CE), reforma que contiene una regulación lógica y que lleva a cabo la elevación del tipo impositivo en un porcentaje del 0,03 por ciento, incremento que como tal en sí mismo, con independencia de su cuantía, era previsible al haber partido en su redacción originaria de un 0 por ciento de tipo, en virtud de las especiales razones de política fiscal y económica que llevaron al Estado a introducir esta clase de tributo como factor o elemento unificador fiscal.

8. Por providencia de 26 de mayo de 2015, se señaló ese mismo día para deliberación y votación de la presente Sentencia.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de inconstitucionalidad se interpone por el Gobierno del Principado de Asturias contra 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.

El art. 124 de la Ley 18/2014, de 15 de octubre que aquí se impugna, ha modificado el artículo 19 de la Ley 16/2012, de 27 de diciembre, por la que se adoptaron diversas medidas tributarias dirigidas a la consolidación de las finanzas públicas y al impulso de la actividad económica; el mencionado precepto había establecido el impuesto sobre depósitos en las entidades de crédito.

Previamente, el citado art. 19 había sido reformado 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, regulación sustituida por la aquí impugnada, tras la tramitación como ley del citado Real Decreto-Ley.

Con los argumentos recogidos en el antecedente primero, la demanda considera vulnerados el art. 6.2 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA, en lo que sigue); el art 9.3 CE; el art. 135 CE, en conexión con el art. 2 Uno g) de la LOFCA; y el art. 9 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEP, en lo que sigue). El Abogado del Estado interesa la desestimación del recurso con los argumentos recogidos en el antecedente séptimo.

2. Antes de examinar el fondo de las distintas impugnaciones, debemos situar la presente controversia en el contexto jurídico que le corresponde:

a) El impuesto estatal sobre depósitos en las entidades de crédito fue creado, como ha quedado expuesto, por el art. 19 de la Ley 16/2012, de 27 de diciembre, de adopción de diversas medidas tributarias dirigidas a la consolidación de las finanzas públicas y al impulso de la actividad económica. En su redacción originaria, el impuesto no tenía finalidad recaudatoria, sino de armonización de esta concreta materia imponible, tal y como rezaba el preámbulo de la norma, teniendo así la pretensión de “asegurar un tratamiento fiscal armonizado que garantice una mayor eficiencia en el funcionamiento del sistema financiero”.

Asimismo, la Ley 16/2012 se refería a los impuestos similares que habían sido ya creados por las Comunidades Autónomas, previendo que se aplicarían medidas de coordinación o compensación siempre que dichos impuestos propios hubieran sido establecidos “con anterioridad a 1 de diciembre de 2012”.

La Ley 16/2012 fue objeto de los recursos de inconstitucionalidad 1808-2013, interpuesto por el Parlamento de Cataluña; 1873-2013, interpuesto por el Gobierno de la misma Comunidad; y 1881-2013, interpuesto por el Gobierno del Principado de Asturias. Todos ellos han sido desestimados en su integridad, respectivamente, por las SSTC 26/2015, de 19 de febrero; 59/2015, de 18 de marzo y 73/2015, de 14 de abril.

b) El art. 19 de la Ley 16/2012 fue posteriormente modificado por 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. Esta norma fue impugnada en los recursos de inconstitucionalidad, 5952-2014, interpuesto por el Gobierno del Principado de Asturias y 5970-2014, interpuesto por el Consell de la Generalitat Valenciana.

c) Por otro lado, el Presidente del Gobierno ha impugnado la creación de tributos sobre depósitos en entidades de crédito establecidos por las Comunidades Autónomas mediante los recursos de inconstitucionalidad: 7279-2012 (en relación con el impuesto establecido en el Decreto-ley de Cataluña 5/2012, de 18 de diciembre, del impuesto sobre los depósitos en las entidades de crédito); 631-2013 (en relación con el impuesto establecido en el art. 41 de la Ley de la Junta General del Principado de Asturias 3/2012, de 28 de diciembre, de presupuestos generales para 2013); 5832-2014 (en relación con el impuesto regulado en el art. 161 de la Ley de la Generalitat Valenciana 5/2013, de 23 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat), 7870-2014 (en relación con el impuesto regulado en la Ley del Parlamento de Cataluña 4/2014, de 4 de abril, del impuesto sobre depósitos de las entidades de crédito) y 2464-2015 (respecto de determinados artículos que se integran en el Capítulo V del Decreto Legislativo 1/2014, de 23 de julio, que aprobó el Texto Refundido de las Disposiciones Legales del Principado de Asturias en materia de Tributos Propios, dedicados a la regulación del impuesto sobre los depósitos en las entidades de crédito).

El recurso 5832-2014 ha sido resuelto por STC 30/2015, de 19 de febrero, en la que hemos declarado la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad del art. 161 de la Ley de la Generalitat Valenciana 5/2013, por vulneración de los arts. 133.2 y 157.3 CE, así como del art. 6.2 LOFCA, al tratarse de un impuesto equivalente al estatal (FJ 4).

3. Así descrito el contexto en el que se enmarca la presente controversia, debemos comenzar por el primero de los motivos de inconstitucionalidad expuestos por el Gobierno autonómico recurrente.

Considera el escrito del Letrado del Principado de Asturias que el art. 124 de la Ley impugnada vulnera el art. 6.2 LOFCA porque no establece medida de compensación alguna para la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias, pese a establecer un tributo que recae sobre un hecho imponible previamente gravado por la Comunidad Autónoma. Añade que el correspondiente reparto de la recaudación del impuesto estatal implica, en todo caso, una importante disminución de ingresos para la Hacienda de esta Comunidad Autónoma, toda vez que la diferencia de tipos de gravamen entre el impuesto estatal (0,03 por ciento) y el establecido por el Principado de Asturias en el art. 41 de la citada Ley de la Junta General del Principado de Asturias 3/2012, cuyos tipos oscilan entre el 0,3 y el 0,5 por ciento, es muy significativa.

a) Sin perjuicio de lo anterior, la primera de las tachas ha sido ya resuelta en nuestra STC 73/2015, de 14 de abril, FJ 3 b), en la que, reiterando lo anteriormente afirmado en las SSTC 26/2015, de 19 de febrero, FJ 6 y 59/2015, de 18 de marzo, FJ 3, hemos declarado, en relación con el art. 6.2 LOFCA, que dicho precepto “contiene una norma de mandato directo al legislador estatal para que instrumente, bien medidas de compensación, bien de coordinación, siempre y cuando el tributo estatal haya supuesto una merma de ingresos para las Comunidades Autónomas.” (STC 26/2015, FJ 6).

A partir de ahí, consideramos que no vulneraba el art. 6.2 LOFCA el hecho de que las medidas de compensación se circunscribieran a los impuestos autonómicos que habían sido establecidos con anterioridad al 1 de diciembre de 2012, tal y como prevé el art. 19.13 de la Ley 16/2012, y ello por dos razones:

- La primera, que “[l]a exclusión de esas medidas de coordinación o compensación a aquellos tributos establecidos por las Comunidades Autónomas a partir del 1 de diciembre de 2012, no es más que una concreción de lo establecido en el art. 6.2 LOFCA para su aplicación al tributo creado por el art. 19 de la Ley 16/2012, y se hace, no con la finalidad de interpretar el referido precepto de la LOFCA, sino para aplicarlo en atención al procedimiento legislativo seguido para su aprobación, lo que implica, como es propio de todo proceso aplicativo de una

norma, una previa labor de interpretación de su sentido y alcance” [SSTC 26/2015, FJ 6) y 73/2015, FJ 3 b)].

- Y, la segunda, que tal restricción “obedece a la finalidad, que no puede considerarse irrazonable, de evitar que durante el proceso de elaboración de la Ley 16/2012 pudieran algunas Comunidades Autónomas crear tributos equivalentes al impuesto sobre depósitos en las entidades de crédito estatal, en procedimientos legislativos más rápidos, anticipándose así a la aprobación de aquel tributo, y más que con la finalidad de aprobar una nueva fuente de ingresos tributarios, que es la previsión contemplada en el art. 6.2 LOFCA, con la de situarse en la posición de posibles acreedoras de las medidas de compensación o coordinación que dicho precepto considera” [SSTC 26/2015, FJ 6 y 73/2015, FJ 3 b)].

Resulta así que el Principado de Asturias estableció su homónimo impuesto sobre los depósitos en las entidades de crédito mediante la Ley de la Junta General del Principado de Asturias 3/2012, de 28 de diciembre, de presupuestos generales para 2013. Esta norma, publicada en el Boletín Oficial del Principado de Asturias número 300, del sábado 29 de diciembre de 2012, entró en vigor con carácter general el día 1 de enero de 2013, excepción hecha de su art. 41, que en virtud de la disposición final séptima “entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial del Principado de Asturias”, esto es, el 30 de diciembre de 2012.

Es así evidente que el impuesto asturiano sobre depósitos en entidades de crédito se estableció con posterioridad al 1 de diciembre de 2012, por lo que no cumplía la condición establecida por el art. 19.13 de la Ley 16/2012 para obtener compensación por el previsible desplazamiento del impuesto autonómico.

En consecuencia, la Hacienda autonómica quedó legítimamente excluida de toda medida de compensación por el establecimiento del impuesto estatal, lo que conduce a rechazar la inconstitucionalidad del art. 124 de la Ley 18/2014.

b) Alcanzada la anterior conclusión, debemos descartar también que se vulnere el art. 6.2 LOFCA por el hecho de que esta Comunidad Autónoma perciba, como todas las demás del sistema de financiación de régimen común, la recaudación obtenida por el impuesto estatal en su territorio.

Como ha quedado expuesto, la cuantía a obtener por el Principado de Asturias equivale a la aplicación del tipo de gravamen del impuesto estatal, que como se ha constatado es más de diez veces inferior al autonómico (0,03 por ciento, frente a los tipos de entre 0,3 y

0,5 por ciento del impuesto asturiano), sin que tampoco se establezcan deducciones para las sucursales cuya sede radique en el territorio de una Comunidad Autónoma,

Lo relevante, conviene insistir en ello, es que el Principado de Asturias deja de percibir la recaudación del impuesto autonómico que había proyectado indebidamente, haciéndolo ya como consecuencia del legítimo ejercicio, por parte del Estado, de sus competencias en materia tributaria, tal y como constatamos en la citada STC 73/2015, FJ 3 b), con cita de la STC 26/2015, [FJ 4 b)]. Tanto la decisión de establecer un impuesto nuevo sobre esta materia, como la posterior de atribuir su recaudación a las Comunidades Autónomas, forman parte del margen de discrecionalidad del legislador estatal, sin que se vulnere con ello precepto constitucional alguno. A mayor abundamiento, incluso si se tratara de una medida de compensación vinculada con el previsible desplazamiento del impuesto autonómico (que no lo es), como ya hemos afirmado en las citadas SSTC 26/2015 (FJ 6) y 73/2015 (FJ 3 b), en todo caso el art. 6.2 LOFCA deja un amplio margen de discrecionalidad al legislador estatal para adoptar, bien medidas de coordinación, bien medidas de compensación adecuadas, sin que ni siquiera se incorpore la exigencia de que la compensación coincida exactamente con la cuantía eventualmente dejada de percibir.

4. Como segundo motivo de inconstitucionalidad, alega la Comunidad Autónoma recurrente que el precepto impugnado ha vulnerado los principios de irretroactividad de las normas restrictivas de derechos individuales, seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad recogidos en el art. 9.3 CE, al otorgar efectos retroactivos a las modificaciones introducidas en el art. 19 de la Ley 16/2012.

Se reprocha al art. 124 de la Ley 18/2014 que retrotraiga sus efectos a 1 de enero de 2014, incrementando la carga tributaria de los contribuyentes de forma sorpresiva e inesperada y afectando así a la seguridad jurídica de los sujetos pasivos del tributo; para resolver esta impugnación debemos partir de la doctrina general acerca de la retroactividad, recordada recientemente en la STC 49/2015, de 5 de marzo, FJ 4, así como la específica en materia tributaria, resumida en las SSTC 182/1997, de 28 de octubre, [FJ 11 a)]; y 176/2011, de 8 de noviembre (FJ 5), con cita de muchas anteriores, de la que cabe extraer las siguientes ideas centrales:

- i. No hay un principio general que prohíba las normas retroactivas en nuestro ordenamiento (STC 49/2015, de 5 de marzo, FJ 4).

- ii. No existe tampoco una prohibición constitucional de legislación tributaria retroactiva. El límite expreso de la retroactividad *in peius* de las leyes que el art. 9.3 CE garantiza se circunscribe a las leyes ex post facto sancionadoras o restrictivas de derechos individuales, entre las que no se incluyen las normas fiscales tributarias, ya que éstas “no tienen por objeto una restricción de derechos individuales, sino que responden y tienen un fundamento propio en la medida en que son directa y obligada consecuencia del deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con la capacidad económica impuesto a todos los ciudadanos por el art. 31.1 de la Norma fundamental” [STC 182/1997, FJ 11 a), con cita, entre otras, de las SSTC 126/1987, de 16 de julio FJ 9 y 150/1990, de 4 de octubre, FJ 8].
- iii. El legislador dispone así de un amplio margen de discrecionalidad política para establecer normas tributarias retroactivas (STC 150/1990, FJ 8), entre otras consideraciones por la idea de que mantener la imposibilidad de toda retroactividad para las leyes fiscales podría hacer totalmente inviable una verdadera reforma fiscal (por todas, STC 173/1996, de 31 de octubre, FJ 3).
- iv. No obstante, aunque las normas tributarias no se hallen limitadas en cuanto tales por la prohibición de retroactividad establecida en el art. 9.3 CE, cuando tal efecto retroactivo se produce puede entrar en colisión con otros principios consagrados en la Constitución (STC 126/1987, FJ 9). Entre estos principios está el de seguridad jurídica, recogido en el mismo precepto constitucional y que, si bien no implica un derecho de los ciudadanos al mantenimiento de un determinado régimen fiscal, “sí protege, en cambio, la confianza de los ciudadanos, que ajustan su conducta económica a la legislación vigente, frente a cambios normativos que no sean razonablemente previsibles, ya que la retroactividad posible de las normas tributarias no puede trascender la interdicción de la arbitrariedad” [SSTC 182/1997, FJ 11 c); 150/1990, FJ 8].
- v. Para determinar cuándo una norma tributaria de carácter retroactivo vulnera la seguridad jurídica de los ciudadanos deben examinarse, por un lado, el grado de retroactividad de la norma cuestionada y, de otro, las circunstancias específicas que concurren en cada supuesto. A estos efectos, debe distinguirse entre la retroactividad auténtica o de grado máximo, y la retroactividad impropia o de grado medio:

- La primera tiene lugar cuando la norma pretende anudar sus efectos a situaciones de hecho producidas con anterioridad a la propia ley y ya consumadas. En este caso “sólo exigencias cualificadas de interés general podrían imponer el sacrificio del principio de seguridad jurídica” [STC 182/1997, FJ 11 d)].
- La segunda, denominada retroactividad de grado medio o impropia, tiene lugar cuando la norma incide sobre situaciones jurídicas actuales aún no concluidas. Cuando así suceda, “la licitud o ilicitud de la disposición dependerá de una ponderación de bienes llevada a cabo caso por caso que tenga en cuenta, de una parte, la seguridad jurídica y, de otra, los diversos imperativos que pueden conducir a una modificación del ordenamiento jurídico tributario, así como las circunstancias concretas que concurren en el caso, es decir, la finalidad de la medida y las circunstancias relativas a su grado de previsibilidad, su importancia cuantitativa, y otros factores similares” [STC 182/1997, FJ 11 d)]; con cita de las SSTC 126/1987, FFJJ 11 a 13; 197/1992, FJ 4; y 173/1996, FJ 3].

5. De acuerdo con la doctrina anterior, para determinar cuándo una norma tributaria de carácter retroactivo ha vulnerado el principio de seguridad jurídica, hay que analizar, de un lado, el grado de retroactividad de la norma cuestionada y, de otro, las circunstancias específicas que concurren en cada supuesto:

a) El art. 124 de la Ley 18/2014, entró en vigor el mismo día de su publicación en el Boletín Oficial del Estado, en virtud de la disposición final quinta, publicación que tuvo lugar en el número 252, de 17 de octubre de 2014, si bien se indicaba en la norma que la misma habría de tener “efectos desde el 1 de enero de 2014”.

Para determinar en este caso el grado de retroactividad debe recordarse que el impuesto sobre los depósitos en las entidades de crédito es directo, grava el mantenimiento de fondos de terceros por parte de las entidades de crédito (art. 19.1 y 3 Ley 16/2012) y tiene carácter periódico, abarcando el período impositivo el año natural, si bien se prevén períodos impositivos más cortos cuando se inicie la actividad en otro momento del año distinto del día 1 de enero o bien la entidad o sucursal se extinga o cese en su actividad en territorio español en un día distinto al 31 de diciembre (art. 19.5 Ley 16/2012).

De acuerdo con las normas de autoliquidación del impuesto (art. 19.9 Ley 16/2012), “[l]os contribuyentes deberán presentar la autoliquidación del impuesto en el mes de julio del año siguiente al del periodo impositivo”, esto es, la primera liquidación del impuesto tendrá lugar en el mes de julio de 2015, y corresponderá al ejercicio de 2014.

Los contribuyentes del impuesto deben, además, realizar un pago a cuenta con carácter previo, por importe del 50 por cien de la cuota. La regla general es que tal pago a cuenta se efectúe en el mes de julio del ejercicio en curso, si bien para el ejercicio de 2014 se establece, como excepción, que tal pago a cuenta se presente en el mes de diciembre de 2014 (art. 19.10 Ley 16/2012).

Con estos datos, podemos ya rechazar que estemos ante un supuesto de retroactividad plena o auténtica, a diferencia, entre otros, del caso enjuiciado en la STC 176/2011, ya que el nuevo tipo de gravamen será de aplicación a deudas impositivas que aún no se hayan devengado y que, además, hayan de satisfacerse por los sujetos pasivos junto con la presentación de la autoliquidación del tributo que deberá tener lugar en el mes de julio del año siguiente, sin perjuicio del ingreso a cuenta.

b) Pues bien, no siendo un caso de retroactividad plena, sí es cierto que la seguridad jurídica de los sujetos pasivos del impuesto sobre depósitos ha quedado afectada, lo que no implica automáticamente, como hemos reiterado, que deba ser declarada inconstitucional (SSTC 182/1997, FJ 13; 126/1987, FJ 13, STC 197/1992, FFJJ 4 y 5; y STC 173/1996, FJ 5), ya que, como concluimos en la citada STC 182/1997 en relación con el impuesto sobre la renta de las personas físicas, también tributo periódico como el impuesto sobre los depósitos, “la naturaleza periódica del tributo afectado y la configuración de su hecho imponible no impiden, en principio, que el legislador pueda modificar algunos aspectos del mismo por medio de disposiciones legales dictadas precisamente durante el período impositivo en el que deben surtir efectos. Insistimos una vez más en que la seguridad jurídica no es un valor absoluto, pues ello daría lugar a la petrificación del ordenamiento jurídico, ni puede entenderse tampoco como un derecho de los ciudadanos (...) al mantenimiento de un determinado régimen fiscal” (STC 182/1997, FJ 13).

Para valorar la afectación a la seguridad jurídica deben analizarse, entre otras circunstancias, la previsibilidad de la medida, así como las razones de orden público que aconsejaron su carácter retroactivo.

En cuanto a la previsibilidad de la medida debemos, antes que nada, recordar que el establecimiento del impuesto tuvo lugar mediante el citado art. 19 de la Ley 16/2012, que si bien estableció un tipo de gravamen del 0 por ciento, sentaba sin embargo la estructura del impuesto, estableciendo además una habilitación, en el art. 19.11, a que mediante ley de presupuestos, se pudiera modificar el tipo de gravamen y el pago a cuenta. Por tanto, no era totalmente imprevisible, en principio, un eventual establecimiento de tipos de gravamen, máxime cuando ya existían tributos de esta naturaleza en algunas Comunidades Autónomas, por lo que el gravamen de esta fuente de renta no podía ser ya enteramente sorpresivo.

A ello hay que añadir, tal y como concluimos en la citada STC 182/1997 [FJ 13 A)], que, en todo caso, la entrada en vigor el día 5 de julio de 2014 del Real Decreto-Ley 8/2014, de 4 de julio anterior (BOE núm. 163, de 5 de julio de 2014), que ha dado continuidad a la regulación de este impuesto, incluyendo el tipo de gravamen del 0'03 por ciento en su art. 124, ha venido, a los efectos que ahora interesan, a corroborar de forma clara la intención del legislador estatal de gravar los depósitos bancarios, de tal manera que, desde, al menos, tres meses antes de la entrada en vigor del nuevo art. 124 de la Ley 18/2014, de 15 de octubre, que incluye una regulación semejante a la de la anterior norma legal, tanto las Comunidades Autónomas, como los contribuyentes destinatarios de aquélla, las entidades bancarias, han tenido conocimiento, no tanto ya de la existencia del impuesto estatal, cuya regulación inicial se remonta al año 2012, cuanto más del tipo de gravamen fijado por el legislador estatal, por lo que han tenido tiempo para adecuar sus previsiones a la precitada normativa.

En definitiva, la sucesiva regulación de este impuesto, recogida hasta en tres disposiciones con rango de ley dictadas en un período de tiempo próximo a los dos años, ha permitido conocer con antelación a la Comunidad Autónoma recurrente, el Principado de Asturias, y también a las entidades financieras, sujetos pasivos del impuesto sobre los depósitos, de la existencia, alcance y contenido de esta modalidad de tributo, habiendo tenido aquéllas la oportunidad de ajustar su propio comportamiento económico a las previsiones legislativas del referido impuesto.

A lo expuesto habría que añadir que, en nada afecta a esta conclusión, la circunstancia de que el Real Decreto-Ley 8/2014 haya sido impugnado por medio de dos recursos de inconstitucionalidad que aún penden de su resolución en este Tribunal, pues, como se ha indicado anteriormente, esta disposición legal ha adquirido vigencia desde el mismo día de su publicación en el BOE (5 de julio de 2014, aunque su aplicación y eficacia se retrotrajera al 1 de enero de 2014). Además, ha de añadirse a lo expuesto que la propia entrada en vigor de una

norma con rango de ley, con independencia de que sea cuestionada en su constitucionalidad, suscita ya un efecto-anuncio entre los destinatarios de aquella, que, a partir del conocimiento de su existencia y regulación, podrán ir adecuando sus previsiones económicas a las nuevas obligaciones tributarias, lo que en el caso de autos, aún adquiere mayor intensidad en tal previsión, habida cuenta de que algunas Comunidades Autónomas, entre ellas la ahora recurrente, habían regulado también esta modalidad tributaria, que en el caso del Principado de Asturias lo ha sido desde el mes de diciembre de 2012.

Por último, y a mayor abundamiento de lo anterior, es constatable en este caso una exigencia de interés público consistente en dotar a las Comunidades Autónomas de una fuente adicional de ingresos, no sólo para compensar la previsible pérdida de recaudación cuando se eliminen efectivamente impuestos similares, sino también para evitar diferencias entre las diferentes Haciendas territoriales.

En consecuencia, de cuanto antecede debe concluirse que, atendidas las circunstancias concretas del presente caso -a saber, el grado de retroactividad de la norma impugnada, su carácter previsible atendidas las circunstancias y la finalidad de la misma- el art. 124 de la Ley 18/2014 no ha vulnerado el principio de seguridad jurídica consagrado en el art. 9.3 CE, con lo que queda desestimado este motivo de inconstitucionalidad.

6. El último motivo de inconstitucionalidad se refiere a la vulneración de los principios de estabilidad presupuestaria (art. 135 CE) y de lealtad institucional [art. 2.Uno g) LOFCA]. Se alega que la aprobación a mitad del ejercicio presupuestario del Real Decreto-Ley 8/2014 y de la Ley 18/2014, que disponen para el impuesto estatal tipos de gravamen del 0,03 por ciento (frente a los tipos de entre el 0,3 y el 0,5 por ciento del impuesto autonómico) y sin establecer mecanismo de compensación alguno, además de los efectos retroactivos otorgados al tributo desde el 1 de enero del mismo ejercicio, suponen una importante disminución de ingresos para la Hacienda autonómica, que había realizado sus previsiones presupuestarias en la confianza de la normativa autonómica vigente, esto es, teniendo en cuenta la recaudación que se habría de obtener con su impuesto autonómico sobre los depósitos, establecido en el art. 41 de la Ley de la Junta General del Principado de Asturias 3/2012, de 28 de diciembre.

Para responder a este motivo, debemos recordar que el art. 135 CE consagra el principio de estabilidad presupuestaria, “mandato constitucional que, como tal, vincula a todos los poderes públicos” [SSTC 157/2011, de 18 de octubre, FJ 3; 215/2014, de 18 de

diciembre, FJ 6 a)], y que “obliga, con carácter general, a todas las Administraciones públicas, a que adecúen sus actuaciones al principio de estabilidad (art. 135.1 CE), exigiéndoles que no incurran en déficit estructural fuera de los márgenes autorizados por la Unión Europea (art. 135.2 CE) y a que no superen los límites de déficit y de endeudamiento fijados en cada momento (art. 135.4 CE)” [STC 215/2014, FJ 7 a)].

Obviamente, este principio guarda directa conexión con el propio sistema de ingresos y gastos públicos, y en concreto, con la propia elaboración de los presupuestos, de suerte que tanto la previsión de ingresos como la autorización de gasto previstos en la correspondiente ley deben responder a criterios objetivos. No es así enteramente imposible que contribuya a un incumplimiento del principio de estabilidad una norma de presupuestos que estime los ingresos previsibles sin atender a criterios racionales, como lo haría la misma norma si no incluyera todos los gastos del ejercicio al que se refiere el Presupuesto. Asimismo, no es descartable que una eventual disminución de los ingresos previstos en el Presupuesto de un ente público pueda alterar su resultado, coadyuvando, caso de no incrementar otros ingresos o no reducir los gastos del ejercicio en la misma proporción, a que se incremente el déficit, tal y como sucederá por otro lado con cualquier disminución de ingresos o incremento de gasto durante la ejecución del mismo. Ahora bien, lo anterior no significa que toda eventual variación en la previsión de los ingresos implique, directamente y sin solución de continuidad, una vulneración del principio de estabilidad presupuestaria consagrado en el art. 135 CE.

Primero, porque los estados de ingresos en el Presupuesto tienen la función de mera previsión (SSTC 3/2003, de 16 de enero, FJ 4; y 217/2013, de 19 de diciembre, FJ 2).

Pero sobre todo, en segundo lugar, porque lo relevante en este caso es que la norma estatal impugnada incide, en su caso, sobre una previsión de ingresos presupuestarios que se realiza a pesar de que esta Comunidad Autónoma había establecido su impuesto con posterioridad al 1 de diciembre de 2012, cuando era esperable que quedara excluida de la compensación, en virtud del art. 19.13 de la Ley 16/2012.

Por las mismas razones, tampoco puede ser atendida la queja relativa a la lealtad institucional, que la demanda vincula a la infracción del art. 135 CE así como a la del art. 6.2 LOFCA, que también hemos descartado.

A mayor abundamiento, la norma estatal ha optado por atribuir la totalidad de la recaudación del impuesto estatal a las Comunidades Autónomas, si bien reservándose éste la gestión de dicho impuesto, lo que implicará la asunción del coste de dicha gestión. Además, la

percepción de esta recaudación no implicará la correspondiente disminución de las cuantías a percibir por el Fondo de Suficiencia, como derivaría de la aplicación del vigente sistema de financiación autonómica, regulado en la Ley 22/2009, tal y como expusimos en nuestra STC 76/2014, de 8 de mayo, cuyo FJ 5 debe darse aquí por reproducido. En efecto, a diferencia de lo que sucede cuando se establecen nuevas fuentes de ingresos para las Comunidades Autónomas, en este caso, tal disminución del Fondo no se producirá, en virtud de la disposición transitoria única de la norma impugnada, que arbitra el denominado “Régimen transitorio del Impuesto sobre los Depósitos en las Entidades de Crédito en relación con las Comunidades Autónomas”, disponiendo que “[e]n tanto no se produzcan las modificaciones del sistema de financiación necesarias para su configuración como tributo cedido a las Comunidades Autónomas, el Estado hará llegar a estas, previos los acuerdos en los marcos institucionales competentes, el importe del Impuesto sobre los Depósitos en las Entidades de Crédito acordado con las Comunidades Autónomas, según lo establecido en el apartado catorce del artículo 19 de esta Ley, sin que resulte de aplicación lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias, sobre revisión del fondo de suficiencia global”.

No es tarea de este Tribunal determinar cuál habría sido la forma más adecuada de coordinar los hechos imposables gravados por el impuesto sobre depósitos, ni mucho menos cuál debería haber sido el método más idóneo para compensar las eventuales pérdidas de recaudación, del mismo modo que hemos afirmado, con carácter general, que tampoco es tarea de esta jurisdicción pronunciarse acerca de “cuál sea el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas más acertado (ya desde la STC 179/1985, de 19 de diciembre, FJ 3; doctrina reiterada en las SSTC 68/1996, de 4 de abril, FJ 2; 13/2007, FJ 3; o 204/2011, FJ 6, entre muchas otras), pues nuestra función debe ceñirse, como es lógico, a decidir si las normas impugnadas en cada proceso exceden de lo constitucionalmente admisible, pero sin que ello pueda extenderse a determinar cuál haya de ser el sistema más adecuado para la financiación de las Comunidades Autónomas o de coordinación de las actividades financieras entre los distintos entes territoriales.” [STC 76/2014, de 8 de mayo, FJ 4 c)].

En este caso, y con los argumentos expuestos, debe descartarse la vulneración del principio de lealtad institucional que propugna el recurrente, lo que conduce a desestimar este último motivo de inconstitucionalidad.

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 Principado de Asturias contra 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.

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

Dada en Madrid, a veintiséis de mayo de dos mil quince.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, doña Adela Asua Batarrita, 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 González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho, y don Antonio Narváez 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. 7279-2012, interpuesto por el Presidente del Gobierno, contra el Decreto-ley de Cataluña 5/2012, de 18 de diciembre, del impuesto sobre los depósitos en las entidades de crédito. Han intervenido y formulado alegaciones la Generalitat y el Parlamento de Cataluña. Ha sido Ponente el Magistrado don Andrés Ollero Tassara, que expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El 28 de diciembre de 2012 tuvo entrada en el registro general de este Tribunal un escrito del Abogado del Estado, en nombre del Presidente del Gobierno, por el que interpone un recurso de inconstitucionalidad contra el Decreto-ley de Cataluña 5/2012, de 18 de

diciembre, del impuesto sobre los depósitos en las entidades de crédito (en adelante, Decreto-ley 5/2012), haciendo invocación del art. 161.2 CE a fin de que se produzca la suspensión de la norma impugnada en el presente recurso de inconstitucionalidad.

Comienza el alegato describiendo el impuesto creado por la Generalitat de Cataluña, sobre los depósitos en las entidades de crédito, de naturaleza directa, y que “grava los depósitos efectuados por los clientes en las entidades de crédito, por cualquier negocio y variedad jurídica, siempre que comporten la obligación de restitución” (art. 1 Decreto-ley 5/2012).

Tras exponer de forma sucinta los principales elementos del tributo, afirma que es un tributo análogo al establecido por la Ley de la Asamblea de Extremadura 14/2001, de 29 noviembre, reguladora del impuesto sobre depósitos de las entidades de crédito, en la actualidad recogido en el título IV del Decreto legislativo 2/2006, de 12 diciembre, por el que se aprueba el Texto refundido de las disposiciones legales de la Comunidad Autónoma de Extremadura en materia de tributos propios. Este tributo fue declarado compatible con la Ley Orgánica 8/1980, de 22 septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) en la STC 210/2012, de 14 noviembre. Sin embargo, el Decreto-ley 5/2012 plantea cuestiones sobre las que no se pronunció dicha sentencia y que determinan la inconstitucionalidad de la norma de urgencia que ahora se impugna, además de que el Estado ha aprobado la Ley 16/2012, de 27 diciembre, por la que se adoptan diversas medidas tributarias dirigidas a la consolidación de las finanzas públicas y al impulso de la actividad económica, estableciendo un impuesto estatal absolutamente análogo al autonómico previsto en la norma que ahora se impugna.

A partir de lo anterior, considera que la norma autonómica impugnada es inconstitucional por cuatro motivos; porque falta la concurrencia del presupuesto habilitante que justifique el dictado del citado Decreto-ley, porque la regulación del mismo aborda materias vedadas a este tipo de normas, por infracción del art. 6.2 LOFCA y, finalmente, por prever la norma una retroactividad que infringe el art. 9.3 CE.

a) En relación con la ausencia del presupuesto habilitante, como cuestión previa se refiere el escrito a la aplicación del art. 86 CE a las Comunidades Autónomas, precepto que si bien se refiere a los decretos-leyes estatales, podría ser de aplicación a las normas autonómicas en virtud de la doctrina contenida en la STC 3/2003, de 16 enero, FJ 6, que se

refiere a la aplicación de las normas constitucionales relativas a la elaboración, examen, enmienda y aprobación de los Presupuestos Generales del Estado contenidas en el art. 134 CE a los presupuestos autonómicos. Ahora bien, no siendo automática la traslación de la regulación constitucional del art. 86 CE a las Comunidades Autónomas, a partir de la doctrina anterior, es preciso determinar cuáles son las “reglas y principios constitucionales” aplicables al dictado de normas de urgencia por los gobiernos autonómicos.

Se refiere, a continuación, al art. 64 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC, en lo que sigue), tras la reforma operada por Ley Orgánica 6/2006, de 19 julio, cuyo contraste con el art. 86 CE permite concluir que la redacción es prácticamente idéntica en lo que se refiere al presupuesto habilitante, por lo que es posible aplicar en este supuesto la extensa doctrina constitucional referida a las normas de urgencia.

Dicha doctrina, que se sintetiza en el escrito con cita de, entre otras, las SSTC 137/2011, de 14 septiembre, FJ 4, y 1/2012, de 13 enero, FJ 6, permite concluir que no concurre en este caso el presupuesto habilitante, toda vez que el preámbulo del Decreto-ley 5/2012 sólo recoge expresiones genéricas para justificar la urgencia tales como que “el actual contexto económico financiero y la consecución de las medidas de reequilibrio adoptadas obligan al Gobierno de la Generalitat de Cataluña a tomar importantes decisiones en materia tributaria”. Siendo innegable la gravedad de la crisis, ello no significa que su simple apelación baste para justificar la concurrencia del presupuesto, pues “de no ser así habríamos de llegar a la inconstitucional conclusión de que, en épocas de grave crisis económica, los Parlamentos quedan reducidos, en el ejercicio de la potestad legislativa, a convalidar las normas de urgencia del Gobierno y a aprobar aquellas leyes constitucional y estatutariamente vedadas al legislador de urgencia”. Añade que no sólo la norma impugnada no hace ningún esfuerzo por justificar numéricamente cómo la crisis ha incidido en las cuentas públicas catalanas, sino que en realidad la verdadera urgencia en la aprobación del Decreto-ley 5/2012 parece radicar en la introducción, mediante la enmienda 169 en el Senado (“Boletín oficial de las Cortes Generales” de 4 diciembre 2012) en el proyecto estatal de ley por la que se adoptan diversas medidas tributarias, de un capítulo XI en cuyo art. 19 se regula el impuesto sobre los depósitos en las entidades de crédito, que según se desprende de su tenor resulta, en todos sus elementos configuradores, análogo a los tributos autonómicos que habían gravado este mismo hecho imponible. Dado que desde el 4 diciembre 2012 era conocida dicha enmienda, cuyo contenido tuvo además repercusión mediática, es la misma la que pretendería justificar la

urgencia. Añade en este punto, en las páginas 12 y 13 del escrito, referencias a las declaraciones del Gobierno de la Generalitat de Cataluña, cuyo portavoz afirmó que la aprobación del Decreto-ley 5/2012 buscaba “blindar” el espacio fiscal de la Generalitat.

Faltando así el presupuesto habilitante, concluye que el Decreto-ley 5/2012 resulta inconstitucional por infracción de los arts. 86.1 CE y 64.1 EAC.

b) En segundo lugar, considera el alegato que se vulneran con la norma impugnada los límites materiales del Decreto-ley.

Comienza por referirse a la divergencia entre los arts. 86.1 CE y 64.1 EAC, de suerte que este último, a diferencia del precepto constitucional, no hace referencia, como límite a este tipo de normas, al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado ni a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I CE. Ahora bien, esto no significa que por decreto-ley autonómico se pueda hacer más de lo que se puede hacer por decreto ley estatal, pues el art. 64.1 EAC, al prohibir que el decreto-ley tenga por objeto las materias reservadas a “leyes de desarrollo básico”, impide que la norma de urgencia autonómica regule lo que el legislador estatutario ha identificado como las instituciones básicas autonómicas.

Por lo que se refiere a la interdicción, contenida en el art. 86.1 CE, de que una norma de urgencia pueda afectar a los derechos, deberes y libertades del Título I CE, la misma debe ser también aplicable a un decreto-ley autonómico, sin que obste a esta conclusión el hecho de que el Título I del EAC no se refiera a los mismos derechos que la Constitución. En concreto, es notorio que el deber de contribuir, al que afecta de forma directa el Decreto-ley 5/2012, no se encuentra entre los derechos, deberes y principios rectores que no podrían ser objeto de desarrollo directo mediante un decreto-ley según lo que dispone el art. 64.1 EAC. Sin embargo, la jurisprudencia precisamente sobre el EAC y en concreto la STC 31/2010, de 28 junio, declaró en sus FFJJ 16 a 18 que ni el Estatuto ha creado derechos fundamentales distintos de los proclamados en la Constitución o en contradicción con ellos, ni ha podido afectar al régimen de tales derechos en lo que hace a su titularidad, regulación y condiciones de ejercicio.

Concluye a partir de lo anterior la inconstitucionalidad del Decreto-ley 5/2012, toda vez que al crear un nuevo impuesto autonómico se incide en el deber fundamental de

contribuir consagrado en el art. 31 CE. Recoge a continuación la doctrina en relación con el deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos y la aptitud del decreto-ley para incidir en el ámbito de ese deber, con cita, entre otras, de la STC 100/2012, de 8 de mayo. Tras exponer de forma pormenorizada las principales conclusiones de la doctrina constitucional sobre el empleo del decreto-ley en materia tributaria, concluye que en todos los casos se trataba de supuestos en que el legislador estatal de urgencia introducía modificaciones en tributos ya existentes, de manera que ésta es la primera vez que el Tribunal debe pronunciarse sobre el establecimiento *ex novo* de un impuesto y la regulación completa del mismo por un decreto-ley. Pues bien, la doctrina constitucional es unánime en que el decreto-ley no puede utilizarse para crear una figura tributaria nueva, toda vez que el establecimiento de un nuevo impuesto afecta siempre, por sí mismo, a la configuración del sistema o subsistema tributario en el que se inserta, comprometiendo además la capacidad económica de los sujetos obligados al pago. Añade que el art. 203.5 EAC dispone que la Generalitat ostenta la competencia para establecer “mediante una ley del Parlamento” sus tributos propios, de manera que el propio Estatuto impide expresamente el establecimiento por decreto-ley de un tributo propio de la Comunidad Autónoma, reforzando así la interpretación que se sostiene en este escrito en relación con el art. 64.1 EAC.

En conclusión, el Decreto-ley 5/2012 resulta inconstitucional por infringir el art. 86.1 CE y los arts. 64.1 y 203.5 EAC.

c) En tercer lugar, la demanda considera infringido el art. 6.2 LOFCA, partiendo de la doctrina contenida en las SSTC 122/2012, de 5 junio, y 210/2012, de 14 noviembre. Tras exponer detalladamente las principales conclusiones contenidas en estas Sentencias y otras citadas, se refiere el escrito a la Ley 16/2012, de 27 diciembre, por la que se adoptan diversas medidas tributarias dirigidas a la consolidación de las finanzas públicas y al impulso de la actividad económica, que en el momento de la redacción del escrito se encontraba aún en tramitación parlamentaria, si bien es de esperar, afirma el escrito, que en el momento en el que el Tribunal Constitucional deba abordar el presente proceso, dicha ley estatal ya estará en vigor. En consecuencia, y en aplicación de la doctrina del *ius superveniens*, la norma estatal será parámetro de constitucionalidad.

A continuación se refiere a la completa identidad entre el impuesto autonómico impugnado y el impuesto regulado en el art. 19 de la Ley estatal de pronta aprobación, lo que

permite concluir la inconstitucionalidad de la norma autonómica impugnada por infracción de los arts. 133 y 157.3 CE y el art. 6.2 LOFCA.

d) Finalmente, considera que se infringe el principio de seguridad jurídica del art. 9.3 CE al prever la norma impugnada un supuesto de retroactividad. Se refiere de forma sucinta a la doctrina constitucional, con cita, entre otras, de las SSTC 182/1997, de 28 octubre, FJ 11 d), y 100/2012, de 8 de mayo, FJ 10, y concluye que la disposición adicional segunda del Decreto-ley 5/2012, que establece que el impuesto será exigible desde el 1 de octubre de 2012, parece dar a entender, aunque su redacción es confusa, que los sujetos pasivos deben suministrar información a la Agencia Tributaria de Cataluña del trimestre iniciado el 1 de octubre de 2012 a efectos de poder presentar autoliquidación según el modelo que apruebe la misma Agencia antes del 20 febrero 2013, autoliquidación del último trimestre de 2012 que deberá efectuarse antes del 31 marzo 2013.

Pues bien, si esto es así, se trata de un supuesto de retroactividad propia, ya que se crea sorpresivamente un nuevo impuesto y se exige desde un momento anterior a la entrada en vigor de la norma, lo que supone una diferencia sustancial del supuesto examinado en la STC 176/2011, en la que se declaró que una modificación del IRPF realizada durante el período impositivo en curso, pero antes el devengo, constituía una retroactividad impropia. En este caso, se crea un impuesto de forma sorpresiva sin que hubiera ningún indicio previo que anunciara su imposición, de manera que incluso si se tratara de una retroactividad de grado medio o impropia, sólo podría ser conforme a la Constitución si existieran claras exigencias de interés general que justificaran que el principio de seguridad jurídica deba ceder ante otros bienes o derechos constitucionalmente protegidos, lo que no sucede aquí toda vez que la finalidad confesa de blindar el espacio fiscal autonómico frente a la regulación estatal no entraña ningún interés general que exija el sacrificio del principio constitucional de seguridad jurídica que protege a los destinatarios del Decreto-ley 5/2012, por lo que concluye que la disposición adicional segunda del mismo incurre en una inconstitucionalidad adicional por infracción del art. 9.3 CE.

2. Por providencia de 15 de enero de 2013 el Pleno del Tribunal Constitucional, a propuesta de la Sección Segunda, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad y dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado así como a la Generalitat de Cataluña y al Parlamento

de Cataluña, por conducto de sus Presidentes, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes. Asimismo, se tuvo por invocado por el Presidente del Gobierno el art. 161.2 LOTC, lo que, a su tenor y conforme dispone el art. 30 LOTC, produce la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados desde la fecha de interposición del recurso –28 de diciembre de 2012– para las partes del proceso y desde el día en que aparezca publicada la suspensión en el “Boletín Oficial del Estado” para los terceros, lo que se comunicó a los Presidentes del Gobierno de la Generalitat de Cataluña y del Parlamento de Cataluña. Por último, también se ordenó publicar la incoación del recurso en el “Boletín Oficial del Estado” y en el “Diari Oficial de la Generalitat de Cataluña”.

3. El Presidente del Congreso de los Diputados, mediante escrito registrado el día 25 de enero de 2013, comunicó que la Mesa de la Cámara, en su reunión de ese mismo día, había acordado que la Cámara se personase en este procedimiento y ofrecer su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

4. El 25 de enero de 2013 se registró en el Tribunal Constitucional el escrito del Letrado del Parlamento de Cataluña, en la representación que legalmente ostenta, comunicando el acuerdo de la Mesa del Parlamento de 17 de enero de 2013 por el que el Parlamento ha decidido personarse en el presente proceso, y solicitando que, teniéndosele efectivamente por personado, se conceda a la representación letrada una prórroga del plazo para formular alegaciones.

5. Por providencia de 29 de enero de 2013 el Pleno del Tribunal acuerda la incorporación a las actuaciones del escrito que presenta el Letrado del Parlamento de Cataluña a quien se tiene por personado, concediendo asimismo una prórroga en ocho días más del plazo concedido por providencia de 15 de enero.

6. Mediante escrito registrado el 30 de enero de 2013, el Presidente del Senado comunicó que la Cámara se personaba en el proceso, ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

7. Por escrito registrado el 5 de febrero de 2013, los Abogados de la Generalitat de Cataluña presentaron sus alegaciones interesando la desestimación íntegra del recurso de inconstitucionalidad.

Parten en sus alegaciones del relato de las circunstancias que determinaron la aprobación del Decreto-ley 5/2012, con extensa referencia a la actual coyuntura económica y en concreto a la necesidad que tenía esta Comunidad Autónoma de garantizar la prestación de los servicios públicos. Coinciden con el Abogado del Estado en que este tributo es análogo al establecido por la Ley de la Asamblea de Extremadura 14/2001, de 29 noviembre, siendo también equivalente al que establecieron el art. 6 de la Ley de Andalucía 11/2010, de 3 diciembre, el art. 41 de la Ley de Canarias 4/2012, de 25 junio, y el art. 41 de la Ley de Asturias, 3/2012, de 28 diciembre, de Presupuestos para el año 2013. No se trata así de una figura tributaria novedosa, sino que cuenta con una valoración positiva en diversas Comunidades Autónomas, y ha sido avalado por la STC 210/2012, de 14 noviembre. Añaden a continuación que la aprobación del impuesto estatal sobre los depósitos en las entidades de crédito mediante la Ley 16/2012, de 27 diciembre, por la que se adoptan diversas medidas dirigidas a la consolidación de las finanzas públicas y al impulso de la actividad económica, publicada en el “Boletín Oficial del Estado” del 28 diciembre, ha supuesto el incumplimiento del deber de lealtad constitucional implícito en el carácter compuesto del Estado de las Autonomías, refiriéndose en este punto a la posible inconstitucionalidad del art. 19 de la citada Ley 16/2012.

a) Sobre los concretos motivos de inconstitucionalidad contenidos en el escrito de demanda, se refiere en primer lugar el alegato de los Abogados de la Generalitat de Cataluña, a la existencia del presupuesto habilitante, esto es a la existencia de una extraordinaria y urgente necesidad.

Admiten que la facultad legislativa excepcional del Gobierno de la Generalitat de Cataluña se halla condicionada, tanto por el art. 86.1 CE como por el art. 64.1 EAC, a que exista una situación de extraordinaria y urgente necesidad, conforme ha declarado reiteradamente la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que se cita. Ahora bien, frente a lo que sostiene el Abogado del Estado, consideran que en este caso sí concurría una situación de extraordinaria y urgente necesidad y que así lo ha justificado, de forma parca y concisa pero suficiente, el preámbulo del Decreto-ley impugnado, toda vez que se trata de una medida necesaria para alcanzar nuevas fuentes de financiación que permitan cumplir los objetivos de déficit y de deuda pública. Se refieren en este punto a los concretos objetivos de estabilidad aprobados conforme a lo dispuesto en el art. 15 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, así como los concretos datos presupuestarios de la Comunidad Autónoma de Cataluña. Añaden que el mismo contexto económico ha supuesto la aprobación

por parte del Gobierno de la Nación de veintinueve reales decretos-leyes sólo en el año 2012, amparándose justamente la situación de crisis económica y financiera, por lo que no puede imputarse a la Comunidad Autónoma de Cataluña el abuso de esta normativa de urgencia. En fin, en todo caso, este Tribunal Constitucional ha apreciado que la existencia de un déficit estructural incontrolado constituye una situación de extraordinaria y urgente necesidad que legitima el ejercicio de la potestad del Gobierno para aprobar excepcionalmente disposiciones legislativas (STC 182/1997, de 28 octubre, FJ 5). Dado que, para alcanzar el objetivo de déficit público, sólo existen dos alternativas –reducir el gasto e incrementar los ingresos– la medida adoptada se incardina en esta segunda finalidad.

Concluido así que la Generalitat de Cataluña ha hecho un uso correcto de la legislación de urgencia, se refieren a continuación a la sorpresiva y constitucionalmente ilegítima, a su juicio, aprobación del impuesto estatal sobre los depósitos bancarios, incorporándose a través de una enmienda formulada en el Senado. Dicha incorporación legislativa “generó una necesidad extraordinaria y urgente adicional de evitar una lesión, por menoscabo, de las competencias autonómicas en materia de financiación, que lógicamente, pudo coadyuvar a la decisión del Ejecutivo catalán de establecer el impuesto autonómico sobre depósitos bancarios a través de un Decreto-ley que permitiera recaudarlo durante el año 2013, pero que, además, y a efectos de garantizar la integridad de las competencias autonómicas, entrará en vigor de manera inmediata, antes de la aprobación y vigencia de la Ley 16/2012, en cuyo art. 19 se establecía el impuesto estatal sobre los depósitos bancarios con el exclusivo propósito de gravar el mismo hecho imponible e impedir, por aplicación de lo dispuesto en el art. 6.2 LOFCA, la existencia de los impuestos autonómicos sobre los depósitos bancarios que la STC 210/2012 acababa de declarar conforme a la Constitución”.

Consideran por ello que el enjuiciamiento del Decreto-ley 5/2012 no puede hacerse sin tener en cuenta la ilegitimidad del art. 19 de la Ley 16/2012, de creación del impuesto estatal sobre los depósitos bancarios, lo que supone una lesión a la lealtad constitucional que abonaría la medida adoptada por el Gobierno de Cataluña de defender sus competencias mediante una norma de urgencia que, por lo demás, partía, como presupuesto habilitante, de la perentoria necesidad de cumplir los objetivos de déficit público.

b) El Decreto-ley 5/2012 no excede los límites materiales establecidos en los arts. 86.1 CE y 64 EAC, ni tampoco vulnera el art. 203.5 EAC. Se refieren en este punto a la doctrina

contenida, entre otras, en las SSTC 182/1997, de 28 octubre, y 189/2005, de 7 julio, que impide entender que toda materia sujeta a reserva de ley se halle excluida de la regulación mediante decreto-ley. En cuanto a la afectación de derechos, y en concreto al deber de contribuir a las cargas públicas establecido en el art. 31 CE, considera que es preciso examinar la naturaleza de los elementos del tributo concreto de que se trate para comprobar si las innovaciones normativas incorporadas mediante decreto-ley alteran o no el reparto de la carga tributaria entre los contribuyentes en el conjunto del sistema tributario. Tras citar diversas Sentencias del Tribunal Constitucional en las que se ha admitido la regulación de tributos a través de decretos-leyes (STC 137/2003, de 3 de julio, sobre la modificación del impuesto sobre determinados medios de transporte; STC 108/2004, de 30 junio, sobre el impuesto especial sobre el alcohol y bebidas derivadas; STC 189/2005, de 7 julio, sobre la modificación del impuesto sobre sucesiones y donaciones, así como del impuesto de sociedades y sobre renta de las personas físicas; y STC 100/2012, de 8 mayo, relativa a la prórroga mediante Real Decreto-ley de la tarifa especial del arbitrio insular a la entrada de mercancías), examinan los elementos del tributo creado por el Decreto-ley 5/2012 para concluir que no se configura como un gravamen global sobre la renta sobre el consumo, sino que se limita a gravar una manifestación concreta de la capacidad económica, de manera que sólo afecta a las entidades crediticias, excluyéndose expresamente su repercusión a terceros. Por tanto, aunque la jurisprudencia constitucional citada se refiera únicamente a modificaciones de tributos y no a creaciones *ex novo*, no parece que deba existir ningún obstáculo para extender la doctrina constitucional invocada al supuesto de creación de un impuesto mediante decreto-ley.

c) El Decreto-ley 5/2012 no vulnera el art. 6.2 LOFCA, siendo, por el contrario, el art. 19.13 de la Ley 16/2012 el que infringe lo dispuesto en el referido art. 6.2 LOFCA.

El legislador estatal era consciente de que el impuesto estatal sobre depósitos bancarios, creado mediante la Ley 16/2012, era idéntico al que habían establecido ciertas Comunidades Autónomas, lo que (en las propias palabras del Abogado del Estado en su demanda) obedeció al legítimo interés de evitar que durante la tramitación parlamentaria de la ley estatal pudiera “adelantarse” una Comunidad Autónoma que hasta el momento no hubiera mostrado ningún interés en gravar el mismo hecho imponible y establecer un impuesto análogo al estatal. Pues bien, lo que esto demuestra es una interpretación interesada del *ius superveniens*, que corresponde únicamente realizar al Tribunal Constitucional en cuanto técnica de enjuiciamiento, sin que pueda ser aplicado retroactivamente, como parece pretender el Abogado del Estado.

Además en este caso no será un supuesto de inconstitucionalidad sobrevenida, puesto que la aprobación del impuesto estatal análogo al impuesto autonómico existente no determina la inconstitucionalidad del impuesto autonómico, sino la activación del mecanismo de coordinación para evitar la doble imposición consistente en la extinción del impuesto autonómico acompañada de medidas para compensar la disminución de los ingresos autonómicos que se produzca. De ahí que el Decreto-ley 5/2012 no incurra en inconstitucionalidad, sino que será el art. 19 de la Ley 16/2012 el que se halla en realidad viciado de inconstitucionalidad por vulneración del proceso legislativo. Para fundamentar lo anterior se hace una extensa referencia al marco competencial y la jurisprudencia en relación con la creación del impuesto sobre depósitos en las entidades de crédito, con extensa cita de la STC 210/2012, de 14 noviembre, entre otras.

Del citado marco competencial se deduce que la Generalitat de Cataluña tiene competencia para la creación de impuestos y se infiere que antes de la aprobación y entrada en vigor de la Ley 16/2012, las Comunidades Autónomas eran competentes para implantar el impuesto sobre depósitos bancarios como impuesto propio, tal y como declaró la STC 210/2012. Por tanto, y habida cuenta de que cuando se aprobó el Real Decreto-ley 5/2012 aún no se había aprobado y entrado en vigor la Ley 16/2012, cuyo art. 19 implantó el impuesto estatal sobre depósitos bancarios, no existía un hecho imponible gravado por el Estado que impidiera la creación de tal impuesto autonómico, resulta obligado concluir que el decreto-ley autonómico impugnado ha respetado el orden competencial establecido en el bloque de la constitucionalidad, sin que pueda imputársele tacha alguna de inconstitucionalidad.

Se refieren a continuación a la inconstitucionalidad del art 19 de la Ley estatal 16/2012 por infracción del procedimiento legislativo, por menoscabo de las competencias financieras autonómicas, por infracción de los principios de lealtad constitucional y de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos y, en fin, por vulneración del art. 6.2 LOFCA. Consideran que se infringe en concreto la doctrina contenida en las SSTC 119/2011, de 5 julio, y 136/2011, de 13 septiembre, que establecieron la exigencia general de conexión u homogeneidad entre las enmiendas y los textos a enmendar, sin que pueda alterarse el objeto de la iniciativa legislativa mediante las enmiendas al articulado. Se refieren *in extenso* al objeto del proyecto de ley luego aprobado como Ley 16/2012, que preveía una serie de medidas fiscales, destinadas todas ellas a incrementar los recursos públicos, dada la necesidad de atajar el déficit. En el proyecto no se hacía ninguna referencia a un posible impuesto sobre depósitos bancarios, sin que tampoco pueda entenderse que existe una conexión considerando que la introducción del impuesto era una

medida tributaria semejante a las restantes establecidas en el proyecto de ley, toda vez que dicho impuesto no se hizo con el ánimo de recaudar nuevos ingresos, puesto que se impuso un gravamen del 0 por cien, sino con el muy censurable propósito de impedir la existencia del impuesto autonómico homónimo. A ello debe añadirse que se vulneran las competencias financieras de las Comunidades Autónomas, ya que se crea una medida tributaria que ni tiene finalidad extrafiscal ni tiene finalidad recaudatoria sino que es sólo una fórmula indirecta para impedir la existencia de impuestos autonómicos sobre los depósitos bancarios, lo que supone un exceso en el ejercicio de la competencia estatal y la correlativa lesión, por menoscabo, de la competencia autonómica para la creación de tributos. Se refieren en fin el alegato al ejercicio abusivo de las propias competencias en el que habría incurrido el Estado, de naturaleza pareja al abuso de derecho proscrito por el art. 7 del Código civil, y a la desviación de poder en el ejercicio de las competencias administrativas sancionado con la anulabilidad por el art. 63 de la Ley 30/1992 de 26 noviembre, del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común. En fin, citan de forma exhaustiva la doctrina constitucional acerca del principio de lealtad constitucional.

Añaden que el art. 19.13 de la Ley 16/2012 restringe en su párrafo segundo la aplicación de las medidas compensatorias o de coordinación cuando el Estado ocupe un hecho imponible gravado por una Comunidad Autónoma, limitándolo a los tributos propios de las Comunidades Autónomas establecidos en una ley aprobada con anterioridad a 1 de diciembre de 2012, lo que resulta contrario a lo dispuesto en el art. 6.2 LOFCA.

d) Por último, consideran que la disposición adicional segunda de la norma autonómica impugnada no retrotrae, como sostiene el Abogado del Estado en su escrito, el impuesto al último trimestre de 2012. Esta interpretación constituye una lectura errónea de la norma autonómica, probablemente inducida por cierta oscuridad en su redacción, que sin embargo no impide constatar que la disposición adicional segunda del citado Decreto-ley 5/2012 tan sólo establece una obligación de información relativa a la situación de los depósitos bancarios durante el último trimestre del año 2012; junto a ello, debe tenerse en cuenta que la disposición final del Decreto-ley 5/2012 establece su entrada en vigor al día siguiente de su publicación, contemplando como periodo impositivo el año natural, lo que permite inferir también sin dificultad que el impuesto se empieza a devengar el 1 de enero de 2013.

8. El Letrado del Parlamento de Cataluña cumplimentó el trámite de alegaciones mediante escrito registrado el 18 de febrero de 2013 en el que solicita la desestimación del recurso de inconstitucionalidad, con referencia, por su mismo orden, a las alegaciones contenidas en el escrito del Abogado del Estado.

a) Concorre el presupuesto habilitante del Decreto-ley precisamente con base en la misma doctrina citada por el Abogado del Estado, entre otras las SSTC 1/2012; 137/2011 o 31/2011. Se refiere además al debate sobre la convalidación que se tuvo en el Parlamento, que no es tenido en cuenta por el Abogado del Estado, toda vez que dicho debate se produjo con posterioridad a la interposición del recurso. En concreto se refiere al contexto económico financiero y a la necesidad de adoptar relevantes decisiones en materia tributaria con el fin de cumplir con los objetivos de déficit y el endeudamiento fijados, no pudiéndose negar la conexión de sentido entre la necesidad de obtener nueva financiación y la creación de un nuevo recurso tributario. En cuanto a la urgencia derivada de la inminente aprobación de un impuesto estatal idéntico, afirma que efectivamente dicha aprobación contribuyó a la urgencia de la tramitación del Decreto-ley que ahora se impugna, pero no por ello se desvirtúa la existencia del presupuesto habilitante en los términos expuestos, esto es, en conexión con la situación económica y la existencia de un déficit y deuda públicos excesivos.

b) El Decreto-ley impugnado no desborda el ámbito material de los decretos-leyes, conclusión que alcanza proponiendo una interpretación del art. 64.1 EAC diferente a la interesada por el Abogado del Estado, de manera que la legislación tributaria no se incluiría entre los ámbitos expresamente excluidos de regulación del decreto ley por dicho precepto, ni puede equipararse a la regulación esencial del desarrollo directo de los derechos reconocidos por el Estatuto y por la Carta de los derechos y deberes de los ciudadanos de Cataluña. Cuestión distinta es si los límites materiales que establece el art. 86.1 CE y en general la doctrina que sobre el mismo ha establecido el Tribunal Constitucional pueden trasladarse a los decretos-leyes autonómicos. Considera en este punto la representación procesal del Parlamento de Cataluña que es dudoso que el art. 86.1 CE sea directamente aplicable a los decretos-leyes del Gobierno de Cataluña, pues su marco de regulación es el art. 64 EAC, conclusión a la que llegan tras citar la STC 116/1994, FJ 5, que transcribe.

Sostiene que no existe una prohibición general de la utilización del decreto-ley en el ámbito tributario, lo que deriva de la doctrina del Tribunal Constitucional que cita, añadiendo

que en todo caso el tributo creado mediante el Decreto-ley 5/2012 es una figura tributaria de aplicación territorialmente limitada y, por tanto, una figura impositiva de escasísimo relieve en el conjunto del sistema tributario, que se aplica comparativamente a pocos sujetos pasivos, por lo que no puede considerarse que quede esencialmente afectado el deber constitucional de contribuir a que se refiere el art. 31 CE.

También debe descartarse la vulneración del art. 203.5 EAC, que exige que la creación de un tributo se lleve a cabo mediante ley formal; este precepto no hace más que trasladar al ámbito autonómico lo que el art. 133.1 CE establece para el Estado, lo que debe tenerse en cuenta para entender aplicable en este caso la doctrina constitucional sobre el alcance de la reserva de ley tributaria, que impide derivar del citado precepto estatutario una exclusión de la materia tributaria para los decretos-leyes autonómicos más restrictiva que para los del Estado.

c) El Decreto-ley 5/2012 no infringe tampoco el art. 6.2 LOFCA toda vez que el impuesto estatal con el que coincide fue aprobado ocho días después de haberse publicado el Decreto-ley, a lo que cabe añadir que la Ley del Estado 16/2012 no integra normativamente el bloque de la constitucionalidad, sino que es únicamente un elemento que permite contrastar si se produce el supuesto de hecho que contempla el citado art. 6.2 LOFCA.

Así, en aplicación de este precepto, el impuesto autonómico no deviene inconstitucional sino que lo que sucede es que surge en ese momento la obligación del Estado de arbitrar las medidas de coordinación previstas en la propia LOFCA, art. 6.2. Añade en este punto una consideración sobre la posible inconstitucionalidad del art. 19.13, de la Ley estatal 16/2012, precepto que restringe la compensación prevista en la LOFCA para el caso que aquí importa de ocupación por parte del Estado de un hecho imponible autonómico.

d) Finalmente, se razona que la disposición adicional segunda del Decreto-ley 5/2012 no implica retroactividad del tributo, pues lo único que establece es la obligación de los sujetos pasivos del impuesto de suministrar información sobre el último trimestre de 2012 a los efectos de presentar autoliquidación de dicho periodo antes del 31 marzo de 2013.

9. Próximo a finalizar el plazo de cinco meses que señala el art. 161.2 CE desde que se produjo la suspensión del Decreto-ley de Cataluña 5/2012, de 18 de diciembre, del impuesto sobre los depósitos en las entidades de crédito, el Pleno, mediante providencia de 19 de febrero de 2013, acordó oír a las partes personadas –Abogado del Estado y representaciones legales de la

Generalitat y del Parlamento de Cataluña– para que, en el plazo de cinco días, expusieran lo que considerasen conveniente acerca del mantenimiento o levantamiento de dicha suspensión.

10. Evacuado el trámite conferido, el Pleno del Tribunal dictó el ATC 123/2013, de 21 de mayo acordando levantar la suspensión del Decreto-ley de Cataluña 5/2012, de 18 de diciembre, del impuesto sobre los depósitos en las entidades de crédito.

11. Mediante ATC 153/2013, de 9 de julio, el Pleno del Tribunal desestimó el recurso de súplica interpuesto por el Abogado del Estado frente al anterior ATC 123/2013.

12. 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 ATC 180/2013, de 17 de septiembre, 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.

13. Por providencia de 26 de mayo de 2015, se señaló el día 28 del mismo mes y año para deliberación y votación de la presente Sentencia.

II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto de este proceso es resolver el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno, representado por el Abogado del Estado, contra el Decreto-ley de Cataluña 5/2012, de 18 de diciembre, del impuesto sobre los depósitos en las entidades de crédito (en adelante, Decreto-ley 5/2012).

En los términos recogidos en el antecedente primero, la demanda interesa la declaración de inconstitucionalidad por los siguientes motivos:

1º) El Decreto-ley 5/2012 habría desbordado los límites (formales y materiales) que el art. 86 CE y los arts. 64 y 203.5 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) imponen al ejercicio de esta potestad normativa excepcional. No habría quedado acreditada la extraordinaria y urgente

necesidad y se habría creado *ex novo* un tributo sin respetar la doctrina constitucional en contradicción evidente con la exigencia estatutaria de ley parlamentaria.

2º) El impuesto catalán sobre los depósitos vulneraría el art. 6.2 LOFCA, partiendo de la doctrina contenida en las SSTC 122/2012, de 5 junio, y 210/2012, de 14 noviembre, toda vez que mediante la Ley 16/2012, de 27 diciembre, por la que se adoptan diversas medidas tributarias dirigidas a la consolidación de las finanzas públicas y al impulso de la actividad económica, se habrá de crear un impuesto similar que, en aplicación de la doctrina del *ius superveniens*, será parámetro de constitucionalidad y determinará la inconstitucionalidad de la norma autonómica impugnada por infracción de los arts. 133 y 157.3 CE y 6.2 LOFCA.

3º) Finalmente, se infringiría el principio de seguridad jurídica del art. 9.3 CE, al prever la norma impugnada un supuesto de retroactividad, toda vez que la disposición adicional segunda del Decreto-ley 5/2012 establece que el impuesto será exigible desde el 1 de octubre de 2012, lo que permite entender que los sujetos pasivos deben suministrar información a la Agencia Tributaria de Cataluña del trimestre iniciado el 1 de octubre de 2012 a efectos de poder presentar autoliquidación posterior. Este motivo de inconstitucionalidad afecta únicamente a la disposición adicional segunda.

Como ha quedado recogido en los antecedentes, los Abogados de la Generalitat y del Parlamento de Cataluña interesan la íntegra desestimación del presente recurso.

2. El primero de los motivos se refiere a la infracción de los límites que la Constitución y el Estatuto de Autonomía de Cataluña imponen al Decreto-ley. El Abogado del Estado alega el incumplimiento tanto de los formales como de los materiales, invocando el art. 86 CE y los arts. 64.1 y 203.5 EAC.

Esta impugnación obliga no sólo a valorar la concurrencia de una extraordinaria y urgente necesidad habilitante (arts. 86.1 CE y 64.1 EAC), sino también a determinar si un Decreto-ley autonómico puede crear impuestos. Esto último plantea cuestiones que conciernen muy directamente al Estado democrático de Derecho (art. 1.1 CE): la Constitución y los Estatutos de Autonomía imponen límites materiales al Decreto-ley con el fin de preservar la posición central del Parlamento dentro del sistema constitucional y asegurar con ello que las regulaciones que afectan al “ámbito vital de las personas” dependan “exclusivamente de la voluntad de sus representantes” (STC 19/1987, de 17 de febrero, FJ 4).

El Tribunal Constitucional ha tenido recientemente oportunidad de pronunciarse sobre los límites formales y materiales que afectan específicamente a los Decretos-leyes autonómicos (STC 93/2015, de 14 de mayo, FFJJ 3 a 6). Además, este recurso plantea por vez primera la cuestión de las exclusiones materiales de alcance tributario que condicionan el ejercicio autonómico de esta potestad normativa de excepción. Conviene, pues, empezar el enjuiciamiento del presente asunto partiendo de dicha doctrina, de suerte que solo si se apreciase que la norma enjuiciada cumple los límites materiales que le afectan procedería examinar la concurrencia del presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad (arts. 86.1 CE y 64.1 EAC), aplicando la consolidada doctrina constitucional al respecto.

Conforme a la precitada STC 93/2015, FFJJ 3 a 6, la Constitución no impide que los Estatutos de Autonomía atribuyan a los Gobiernos autonómicos la potestad normativa excepcional de aprobar Decretos-leyes. Ahora bien, por virtud del principio democrático (art. 1.1 CE), debe entenderse que los límites formales y materiales que afectan al decreto-ley autonómico son como mínimo los que la Constitución impone al decreto-ley estatal (art. 86.1 CE); el Estatuto puede sólo añadir “cauteladas o exclusiones adicionales” con el fin de “preservar más intensamente la posición del parlamento autonómico”. Ello implica que, para resolver la impugnación planteada frente al Decreto-ley catalán 5/2012, debamos tomar en consideración tanto la doctrina constitucional relativa al art. 86.1 CE, como los límites que haya podido concretar o añadir el legislador estatutario para el decreto-ley autonómico.

La exigencia en materia tributaria de ley formal aprobada en el Parlamento está en los orígenes mismos del parlamentarismo (“*no taxation without representation*”). Es a través de ella como se asegura el principio democrático y la supremacía financiera del Parlamento mediante la participación de los ciudadanos en el establecimiento del sistema tributario (STC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 7). Tanto el Estatuto de Autonomía de Cataluña como la Constitución desarrollan esta exigencia como límite material a las disposiciones gubernamentales de urgencia.

El Estatuto de Autonomía de Cataluña contiene una previsión muy específica a este respecto: la Generalidad establece tributos propios “mediante ley del Parlamento” (art. 203.5). La creación de tributos propios queda así vedada, no sólo al reglamento, sino también al Decreto-ley. De este modo, el legislador estatutario preserva y refuerza la posición del Parlamento catalán frente a diversas potestades normativas del Gobierno autonómico, tanto la ordinaria de carácter reglamentario (art. 68.1 EAC), como la extraordinaria de rango legal (art.

64.1 EAC). No interesa ahora detenerse a precisar qué regulaciones tributarias de carácter reglamentario son compatibles con la reserva de ley. Importa sólo concluir que el art. 203.5 EAC impone un inequívoco límite material al Decreto-ley catalán, traducido en la imposibilidad de crear tributos propios mediante este instrumento normativo.

Por su parte, la Constitución fija una reserva de ley tributaria frente a la potestad reglamentaria en su art. 31.3: “Sólo podrán establecerse prestaciones personales o patrimoniales de carácter público con arreglo a la ley”. El decreto-ley, en cuanto norma de rango de ley, es un instrumento idóneo para cumplir esta reserva legal. El art. 31.3 CE no impide en cuanto tal regulaciones fiscales adoptadas por este procedimiento de urgencia: “la mención a la Ley no es identificable en exclusividad con el de Ley en sentido formal” (SSTC 182/1997, FJ 8, y 245/2004, de 16 de diciembre, FJ 4, citando la STC 111/1983, de 2 de diciembre, FJ 10). No se está, pues, ante la exigencia de “ley del Parlamento” que establece el art. 203.5 EAC; exigencia que sí implica tanto una reserva a favor de normas de rango legal frente a la potestad reglamentaria como la proscripción del Decreto-ley. Naturalmente, ello en modo alguno significa que la Constitución autorice al Gobierno a adoptar por Decreto-ley toda suerte de regulación fiscal; significa sólo que los límites materiales que ella impone a este instrumento normativo derivan, no de la reserva de ley tributaria (art. 31.3 CE), sino de las exclusiones previstas en el art. 86.1 CE (STC 182/1997, FJ 8). Esta previsión constitucional prohíbe que el Decreto-ley afecte a “los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I” CE y, con ello, al deber y derecho correlativo previstos en el art. 31.1 CE: el “deber de los ciudadanos de contribuir, a través de impuestos, al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con la capacidad económica” y el derecho correspondiente a que “esa contribución solidaria sea configurada en cada caso por el legislador según aquella capacidad” (STC 182/1997, FJ 6).

3. El Decreto-ley impugnado “crea, como impuesto propio de la Generalidad de Cataluña, el impuesto sobre los depósitos en las entidades de crédito, de naturaleza directa, que grava los depósitos efectuados por los clientes en las entidades de crédito, por cualquier negocio y variedad jurídica, siempre que comporten la obligación de restitución” (art. 1). No cabe duda de que, al establecer *ex novo* este “impuesto propio”, el Decreto-ley 5/2012 ha infringido la exigencia estatutaria de que la Generalidad cree “tributos propios” “mediante ley del Parlamento” (art. 203.5 EAC) como garantía instrumental de la supremacía financiera de la Cámara y del principio democrático (arts. 1.1 y 66.1 CE; arts. 4.3 y 55.1 EAC); una garantía

destinada, no a impedir la incidencia sobre la esfera vital de las personas, sino a asegurar que la impongan quienes les representan (SSTC 19/1987, FJ 4; 182/1997, FJ 7).

A la vista del incumplimiento de lo establecido en el art. 203.5 EAC cabe concluir, sin necesidad de proyectar sobre este asunto nuestra doctrina relativa a los límites formales y materiales derivados del art. 86.1 CE, que el Decreto-ley 5/2012, de 18 de noviembre, es inconstitucional y nulo. Alcanzada esta conclusión, resulta innecesario el enjuiciamiento de los motivos impugnatorios restantes.

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

Estimar el presente recurso de inconstitucionalidad y declarar la inconstitucionalidad y nulidad del Decreto-ley de Cataluña 5/2012, de 18 de diciembre, del impuesto sobre los depósitos en las entidades de crédito.

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

Dada en Madrid, a veintiocho de mayo de dos mil quince.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, doña Adela Asua Batarrita, 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 González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho, y don Antonio Narváez 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. 7870-2014, promovido por la Sra. Presidente del Gobierno, en funciones, contra la Ley del Parlamento de Cataluña 4/2014, de 4 de abril, del impuesto sobre depósitos en las entidades de crédito. Han intervenido y formulado alegaciones el Gobierno de la Generalitat y el Parlamento de Cataluña. Ha sido Ponente el Magistrado don Santiago Martínez-Vares García, que expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro de este Tribunal Constitucional el día 30 de diciembre de 2014 el Abogado del Estado, en nombre de la Sra. Presidente

del Gobierno, en funciones, interpone recurso de inconstitucionalidad contra la Ley del Parlamento de Cataluña 4/2014, de 4 de abril, del impuesto sobre depósitos en las entidades de crédito. Se invoca el art. 161.2 CE, a fin de que se acuerde la suspensión de la norma impugnada.

La demanda considera infringidos los arts. 133, 149.1.13ª y 14ª, y 157 de la Constitución, y el art. 6.2 LOFCA, ya que el impuesto creado en la Ley 4/2014, de 4 de abril es sustancialmente coincidente con el estatal regulado en 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, tras 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. De acuerdo con lo establecido en la doctrina del Tribunal Constitucional (se citan, entre otras, las SSTC 122/2012, de 5 de junio; y la 210/2012, de 14 de noviembre), hay identidad sustancial entre ambos tributos, estatal y autonómico.

Comienza el alegato describiendo sucintamente los elementos esenciales del impuesto sobre los depósitos en las entidades de crédito como tributo propio de la Comunidad Autónoma de Cataluña. Una vez descritos sus elementos esenciales se concluye que los mismos, y en particular los identificadores de la estructura del tributo -hecho y base imponibles, sujetos pasivos, exenciones o supuestos de no sujeción y devengo- coinciden sustancialmente con el impuesto, del mismo nombre, creado por el Estado mediante 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 (Ley 16/2012, en adelante).

A continuación, se cita la doctrina de este Tribunal acerca de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas y su vinculación con la autonomía política (entre otras, STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 7), cuyo ejercicio implica la capacidad de las Comunidades Autónomas para establecer y exigir sus propios tributos de acuerdo con lo establecido en los arts. 133.2 y 157.1 CE. Se trata así de un poder tributario que está sujeto a límites intrínsecos y extrínsecos, como se desprende de la Constitución, y del bloque de la constitucionalidad, citándose el art. 203.5 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, que remite precisamente a la ley orgánica a que se refiere también el art. 157.3 CE, esto es, la Ley Orgánica 8/1980,

de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA, en lo que sigue).

A partir de lo anterior se cita la doctrina constitucional referida al art. 6 de la LOFCA, en su redacción otorgada por la Ley Orgánica 3/2009, con extensa cita de la STC 210/2012, de 14 de noviembre, sobre el impuesto sobre depósitos bancarios en Extremadura.

Se concluye fundamentando la inconstitucionalidad del impuesto sobre los depósitos en entidades de crédito de la Comunidad Autónoma de Cataluña en su coincidencia, en todos los elementos sustanciales, con el impuesto sobre los depósitos en las entidades de crédito. A este respecto, resalta el escrito que ciertamente existe una diferencia en el ámbito de aplicación territorial, dado que el tributo autonómico se aplica sólo en esta Comunidad, si bien esto es inherente a la propia definición de tributo propio autonómico. El precepto impugnado infringe por lo tanto los arts. 133, 157.3 CE; y 6.2 LOFCA.

2. Por providencia de 20 de enero de 2015, el Pleno del Tribunal acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por la Sra. Presidente del Gobierno, en funciones, y en su representación y defensa, por el Abogado del Estado, contra la Ley del Parlamento de Cataluña 4/2014, de 4 de abril, del impuesto sobre depósitos en las entidades de crédito. Asimismo, acordó dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme al art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno y al Parlamento de Cataluña, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimen convenientes. Por último, se acordó publicar la incoación del proceso en el “BOE”, lo que se llevó a efecto en el número 21, de 24 de enero de 2015.

3. El 4 de febrero de 2015 tuvo entrada en el Registro de este Tribunal el escrito del Letrado del Parlamento de Cataluña, en la representación que legalmente ostenta, comunicando el acuerdo de la Mesa del Parlamento de 3 de febrero de 2015 por el que el Parlamento ha decidido personarse en el presente proceso, y solicitando que,

teniéndosele efectivamente por personado, se conceda a la representación letrada una prórroga del plazo para formular alegaciones.

4. El 4 de febrero de 2015 se registró en este Tribunal el escrito del Senado por el que se comunica el Acuerdo adoptado por la Mesa de la Cámara de personarse en el procedimiento y ofrecer su colaboración a efectos del art. 88.1 LOTC.

5. Mediante providencia de 5 de febrero de 2015 el Pleno del Tribunal acordó incorporar a las actuaciones el anterior escrito del Letrado del Parlamento de Cataluña y conceder una prórroga de ocho días del plazo concedido en la providencia de 20 de enero, a contar desde el siguiente al de expiración del ordinario.

6. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 13 de febrero de 2015, la representación letrada de la Generalitat de Catalunya interesa la desestimación íntegra del recurso a partir de las siguientes alegaciones:

Tras describir la conexión de este asunto con los recursos de inconstitucionalidad 1808-2013, 1873-2013 y 1881-2013, en los que se cuestiona el art. 19 de la Ley 16/2012, que establece el impuesto estatal sobre los depósitos bancarios a tipo cero, considera que no se vulnera el orden competencial y, en concreto, el art. 6.2 de la LOFCA porque la Ley 4/2014 se limita a dar cobertura formal y continuidad a un impuesto ya existente, regulado en el Decreto-ley 5/2012, norma que entra en vigor cuando aún no se había aprobado y entrado en vigor la Ley 16/2012 cuyo artículo 19 implantó el impuesto estatal sobre depósitos bancarios, y por tanto no existía un hecho imponible gravado por el Estado que impidiera la creación de tal impuesto autonómico, resulta obligado concluir que el Decreto-Ley autonómico impugnado en este proceso ha respetado el orden competencial establecido en el bloque de la constitucionalidad sin que pueda imputársele tacha alguna de inconstitucionalidad.

Añade que además el impuesto estatal creado mediante la Ley 16/2012 era un impuesto ficticio, una simulación de tributo sin idoneidad por tanto para generar un supuesto de doble imposición que a tenor del art. 6.2 LOFCA impidiera la creación

de un impuesto autonómico. De hecho, no sería hasta la aprobación del Real Decreto-Ley 8/2014 cuando el tipo de gravamen pasó de ser el 0 al 0,03 por cien.

A partir de lo anterior se refiere a los antecedentes legales de la aprobación de la Ley del Parlamento Catalán 4/2014, con referencia a la doctrina contenida en la STC 210/2012 que legitimaba a las Comunidades Autónomas para establecer este tipo de tributos, concluyendo que no se ha vulnerado el art. 6.2 LOFCA ni las competencias que los arts. 133.1, 149.1.13ª y 14ª CE atribuyen al Estado.

Es cierto que hay coincidencia entre el impuesto estatal y el autonómico, algo que considera que “no se discute”. La controversia se suscita únicamente en torno a la secuencia temporal, de forma que cuando, como en este caso, el impuesto estatal es posterior al autonómico, el Estado puede aprobar su propio impuesto sobre el mismo hecho imponible desplazando a los impuestos autonómicos preexistentes, pero está obligado a prever medidas compensatorias o de coordinación en favor de las Comunidades Autónomas que sufran el desplazamiento de su impuesto a fin de paliar la minoración de sus ingresos. Tal es el caso en este proceso, de manera que el impuesto autonómico sobre los depósitos en las entidades de crédito y su posterior modificación por la Ley 4/2014, anteceden al impuesto estatal equivalente, por lo que dicha Ley 4/2014 no ha incurrido en infracción del párrafo primero del artículo 6.2 LOFCA y es además aplicable el párrafo segundo de dicho artículo 6.2 de la misma norma, que obliga al Estado a instrumentar las medidas de compensación o coordinación adecuadas en favor de la Generalitat de Cataluña para resarcirla de la minoración de ingresos imputable al desplazamiento del impuesto autonómico que se ha producido como consecuencia de la posterior aprobación del impuesto estatal.

Añade a lo anterior que el artículo 19 de la Ley 16/2012 fue aprobado con transgresión del procedimiento de tramitación parlamentaria, incurriendo en un uso fraudulento y abusivo de la potestad tributaria del Estado, lo que implica el incumplimiento del principio de lealtad constitucional. En conexión con ello, aduce que la Ley 4/2014 ha dado continuidad al impuesto autonómico creado por el Decreto-ley 5/2012 y ha sido válidamente aprobada bajo la vigencia de la versión originaria del artículo 19 de la ley 16/2012, que, al crear un impuesto estatal ficticio, no activó la prohibición de doble imposición impuesta por el artículo 6.2 de la LOFCA a la potestad tributaria autonómica. En fin, cuando se aprobó y entró en vigor, el 10 de abril de 2014, la Ley 4/2014, no existía ningún impuesto estatal sobre

los depósitos en las entidades de crédito que conforme a lo dispuesto en el artículo 6.2 de la LOFCA fuera un obstáculo para que el legislador catalán mantuviera y diera continuidad al impuesto autonómico sobre los depósitos en las entidades de crédito, esta vez con la cobertura formal de ley, introduciendo las modificaciones menores que estimó oportunas.

Se refiere, por último, al art. 19 de la Ley 16/2012, que de forma indebida limita la posibilidad de aplicar las medidas de compensación y coordinación del art. 6.2 de la LOFCA, lo que afecta únicamente al impuesto creado mediante el Decreto-ley 5/2012. Dicha limitación contradice, alega, el art. 6.2 LOFCA, insistiendo en este punto en el carácter ficticio del tributo creado mediante el art. 19 de la Ley 16/2012.

Por último, se refiere expresamente a las disposiciones adicionales y final de la Ley 4/2014, que tienen como finalidad dar continuidad temporal a la regulación contenida en el Decreto-ley 5/2012 respecto de las obligaciones tributarias nacidas bajo su vigencia, cuya exigibilidad se sujeta a los términos establecidos en la Ley 4/2014, y que dispone la aplicación del Decreto Ley 5/2012 a dichas obligaciones cuando resulte más favorable para los contribuyentes. Pues bien, en este sentido, afirma que el establecimiento, por parte del Real Decreto-ley del Estado 8/2014, de un tipo de gravamen en el impuesto estatal sobre depósitos, ha determinado que desde el 5 de julio de 2014 exista un impuesto estatal sobre el mismo hecho imponible que el gravado por la Ley 4/2014, que en virtud de lo dispuesto por el artículo 6.2 de la LOFCA, ha desplazado al impuesto autonómico precedente, por lo que al margen de las medidas compensatorias y de coordinación que deba articular el Estado en favor de la Generalitat de Cataluña, “dicho impuesto autonómico ya no es directamente exigible a los sujetos pasivos por lo que las previsiones sobre la aplicación de las prescripciones del Decreto Ley 5/2012 establecidas en las Disposiciones adicionales y final de dicha ley 4/2014 a las que alude el fundamento de derecho quinto de la demanda carecen actualmente de eficacia”.

Finaliza solicitando el levantamiento de la suspensión de la norma, así como la acumulación del presente recurso al número 7279-2014.

7. El 27 de febrero de 2015 tiene entrada el escrito de alegaciones del Parlamento de Cataluña, a través de su representación letrada, en el que solicita la desestimación del recurso de inconstitucionalidad.

En el escrito se alega que la Ley de Cataluña 4/2014 no crea el impuesto sobre depósitos en entidades de crédito, pues el mismo ya había sido establecido mediante el Decreto Ley 5/2012. De esta manera, y a pesar de que la Ley de Cataluña 4/2014 sea posterior a la Ley del Estado 16/2012, el impuesto catalán sobre los depósitos en las entidades de crédito es anterior, ya que se creó mediante el Decreto ley 5/2012, de 18 de diciembre (DOGC 19/12/2012), y fue convalidado por el Parlamento de Cataluña en la sesión celebrada el 23 de enero de 2013, sin perjuicio de que en la misma sesión el Parlamento acordó su tramitación como Proyecto de ley, de cuya tramitación trae causa la Ley de Cataluña 4/2014.

Es, por tanto, el Estado el que a posteriori establece formalmente un tributo sobre un hecho imponible gravado por la Comunidad Autónoma de Cataluña.

En consecuencia, la función de la Ley de Cataluña 4/2014 no es crear y establecer un tributo, sino dar continuidad a un tributo existente y cuyo establecimiento es cronológicamente anterior a la Ley del Estado 16/2012, por lo que el supuesto de hecho es el inverso del que describe el recurso del Presidente del Gobierno, y por tanto la Ley de Cataluña 4/2014 no infringe el artículo 6.2 de la LOFCA.

Finaliza solicitando el levantamiento de la suspensión de la norma impugnada.

8. Por providencia de veintiséis de mayo de dos mil quince, se señaló para deliberación y votación del presente recurso el día veintiocho del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de inconstitucionalidad tiene por objeto la Ley 4/2014, de 4 de abril, del Parlamento de Cataluña, del impuesto sobre los depósitos en las

entidades de crédito. El Abogado del Estado, en representación de la Sra. Presidente del Gobierno, en funciones, considera vulnerados los arts. 133, 149.1.13ª y 14ª, y 157 de la Constitución, y el art. 6.2 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), ya que el impuesto autonómico guarda identidad con el homónimo impuesto del Estado regulado en 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.

El Parlamento y el Gobierno de Cataluña interesan la desestimación íntegra del recurso con los argumentos que han quedado recogidos en los antecedentes.

2. Debemos en este lugar dejar constancia de que, en su redacción originaria, el art. 19 de la citada Ley 16/2012 fue objeto de impugnación en los recursos 1808-2013, 1873-2013, y 1881-2013, desestimados, respectivamente, por las SSTC 26/2015, de 19 de febrero; 59/2015, de 18 de marzo; y 73/2015, de 14 de abril. Por último la Ley 18/2014 fue impugnada en el recurso de inconstitucionalidad 275-2015, desestimado mediante Sentencia de 26 de mayo de 2015.

Para determinar si el impuesto autonómico creado por la Ley del Parlamento de Cataluña 4/2012, es contrario al art. 6.2 LOFCA, el mismo debe compararse con el sistema tributario estatal vigente en el momento de resolver este pleito (en los términos expuestos en nuestra STC 30/2015, de 19 de febrero, FJ 2). En este caso, con el impuesto regulado en el art. 19 de la Ley 16/2012, en su dicción vigente, esto es, tras la última reforma, efectuada 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.

Planteado el recurso de inconstitucionalidad en los términos expuestos con detalle en los antecedentes, debemos examinar el impuesto catalán regulado en la Ley 4/2014, que es la norma impugnada en el presente pleito.

Debe en concreto precisarse, frente a lo alegado en las contestaciones a la demanda, que el hecho de que el impuesto fuera originariamente establecido mediante el Decreto-ley 5/2012 no determina en ningún caso que debemos pronunciarnos sobre dicha norma. Tampoco implica, como se aduce en las alegaciones de la Generalitat y el Parlamento de Cataluña, que no sea de aplicación el art. 6.2 LOFCA toda vez que el impuesto había sido creado con anterioridad.

Para resolver la controversia planteada debe aplicarse nuestra doctrina sobre el art. 6.2 LOFCA, que recordamos en la STC 30/2015, de 19 de febrero, cuyo fundamento tercero debe darse en su integridad por reproducido.

En consecuencia, procede a continuación, para apreciar la coincidencia o no entre hechos imposables, que es lo prohibido en el art. 6.2 LOFCA, atender a los elementos esenciales de los tributos que se comparan, al objeto de determinar no sólo la riqueza gravada o materia imponible, punto de partida de toda norma tributaria, sino la manera en que dicha riqueza o fuente de capacidad económica es sometida a gravamen en la estructura del tributo.

A partir de lo anterior, los elementos esenciales de uno y otro impuesto son los siguientes:

- El impuesto autonómico objeto de impugnación establece, como hecho imponible “la captación y tenencia de fondos de terceros, sea cual sea su naturaleza jurídica, en forma de depósitos” (art. 3, Ley 4/2014); guardando así similitud con el impuesto estatal, cuyo hecho imponible es “el mantenimiento de fondos de terceros, cualquiera que sea su naturaleza jurídica, por los contribuyentes señalados en el apartado Seis de este artículo, y que comporten la obligación de restitución, a excepción de los fondos mantenidos en sucursales fuera del territorio español” (art. 19.3, Ley 16/2012).
- La base imponible del impuesto autonómico es “la cuantía económica total equivalente al resultado del promedio aritmético de los datos del final de cada trimestre natural del período impositivo, de las partidas P4.2.1 –depósitos a la vista– y P4.2.2 –depósitos a plazo de otros sectores residentes– del pasivo del balance de las entidades de crédito que queden incluidas, en sus estados financieros individuales, en la parte que corresponda a los depósitos captados por las sedes, sucursales y oficinas operativas ubicadas en el ámbito territorial de Cataluña” (art. 6, Ley 4/2014); mientras que la del impuesto estatal es “el importe resultante de promediar aritméticamente el saldo final de cada trimestre natural del período impositivo, con independencia de la duración del período impositivo, correspondiente a la partida 4 ‘Depósitos de la clientela’ del Pasivo del Balance reservado de las entidades de crédito, incluidos en los estados financieros individuales” (art. 19.7, Ley 16/2012), con los ajustes a que se refiere el mismo precepto.

- En ambos casos los sujetos pasivos son las entidades de crédito; en el caso del impuesto catalán “las personas jurídicas que, de acuerdo con la normativa aplicable, tienen la consideración de entidades de crédito y captan fondos de terceros con obligación de restituirlos, en el ámbito territorial de Cataluña, ya sea mediante su sede central, sucursales u oficinas operativas ubicadas en dicho ámbito territorial” (art. 5, Ley 4/2014); y, en el caso del estatal, “las entidades de crédito definidas en el artículo 1 del Real Decreto Legislativo 1298/1986, de 28 de junio, sobre adaptación del derecho vigente en materia de Entidades de crédito al de las Comunidades Europeas así como las sucursales en territorio español de entidades de crédito extranjeras (art. 19.6, Ley 16/2012).”

- La cuota íntegra, en el caso del impuesto autonómico, es el resultado de aplicar la siguiente escala de gravamen a la base imponible (art. 7, Ley 4/2014):

Base imponible máxima (en euros)	Cuota íntegra (en euros)	Resto base imponible hasta euros	Tipo aplicable (porcentaje)
–	–	150.000.000	0,3
150.000.000	450.000	600.000.000	0,4
600.000.000	2.250.000	en adelante	0,5

En el caso del impuesto estatal el tipo de gravamen “será el resultado de aplicar a la base imponible el tipo de gravamen del 0,03 por 100” (art. 19.8 Ley 16/2012).

-Por último, en el impuesto autonómico se establecen diversas deducciones para entidades de crédito cuyo domicilio social radique en esta Comunidad Autónoma (art. 8 Ley 4/2014).

3. La conclusión de lo anterior es que el impuesto autonómico impugnado coincide, en sus elementos esenciales, con el homónimo estatal, incurriendo por tanto en la incompatibilidad que establece el art. 6.2 LOFCA. Hay coincidencia en el hecho imponible, la base imponible y los contribuyentes, refiriéndose las únicas diferencias a la cuota tributaria y a las deducciones establecidas por la Comunidad Autónoma para sucursales radicadas en su territorio.

Al igual que concluimos en la STC 30/2015, de 19 de febrero, en relación con el impuesto valenciano sobre los depósitos en las entidades de crédito, similar al aquí impugnado, las citadas coincidencias sustanciales, en los elementos esenciales de ambos impuestos, suponen la vulneración de los arts. 133.2 y 157.3 CE, así como del art. 6.2 LOFCA.

Debemos en consecuencia declarar la inconstitucionalidad y nulidad de la Ley del Parlamento de Cataluña 4/2014, de 4 de abril, del impuesto sobre los depósitos en las entidades de crédito.

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

Estimar el presente recurso de inconstitucionalidad y declarar la inconstitucionalidad y nulidad de la Ley del Parlamento de Cataluña 4/2014, de 4 de abril, del impuesto sobre depósitos en las entidades de crédito.

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

Dada en Madrid, a veintiocho de mayo de dos mil quince.