

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5671 *Pleno. Sentencia 73/2015, de 14 de abril de 2015. Recurso de inconstitucionalidad núm. 1881-2013. Interpuesto por el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias respecto del 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. Competencias financieras, finalidad recaudatoria de los tributos, compensación por ocupación del hecho imponible y facultades de enmienda del Senado: constitucionalidad del precepto legal estatal que regula el impuesto sobre los depósitos en las entidades de crédito (SSTC 26/2015 y 59/2015). Voto particular.*

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 1881-2013, interpuesto por el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias contra el art. 19 de la Ley 16/2012, de 27 de diciembre, por la que se adoptan diversas medidas tributarias dirigidas a la consolidación de las finanzas públicas y al impulso de la actividad económica. Han intervenido y formulado alegaciones el Abogado del Estado y el Letrado de las Cortes Generales en representación del Senado. Ha sido Ponente el Magistrado don Andrés Ollero Tassara, que expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El 27 de marzo de 2013 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal Constitucional escrito del Letrado del Servicio Jurídico del Principado de Asturias, en representación del Consejo de Gobierno de esta Comunidad Autónoma, por el que interpone recurso de inconstitucionalidad contra el art. 19 de la Ley 16/2012, de 27 de diciembre, por la que se adoptan diversas medidas tributarias dirigidas a la consolidación de las finanzas públicas y al impulso de la actividad económica; entre otras, se crea el impuesto sobre los depósitos en las entidades de crédito..

Comienza el escrito con una descripción del procedimiento legislativo que condujo a la aprobación de la norma impugnada, destacando que el impuesto sobre los depósitos en las entidades de crédito se introdujo mediante dos enmiendas en el Senado, presentadas por el Grupo Parlamentario Popular (las número 166 y 169, «Boletín Oficial de las Cortes Generales-Senado» número 130, de 4 de diciembre de 2012). La creación del impuesto refleja la doctrina contenida en la STC 210/2012, de 14 de noviembre, en la que se había declarado que la Ley 14/2001, de 29 de noviembre, del impuesto sobre depósitos de las entidades de crédito, aprobada por la Comunidad Autónoma de

Extremadura, se ajustaba a la Constitución y a la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA, en adelante).

Se describe en la demanda el proceso legislativo que condujo al establecimiento del impuesto autonómico sobre depósitos en las entidades de crédito. Este tributo se incluyó en el proyecto de ley del Principado de Asturias de presupuestos generales para 2013, que fue presentado ante la Junta General del Principado de Asturias el 4 de diciembre de 2012 y admitido a trámite por la Mesa de la Cámara con fecha 5 de diciembre de 2012. Finalmente, fue aprobado, dando lugar a la Ley del Principado de Asturias 3/2012, de 28 de diciembre, de presupuestos generales para 2013 («BOPA» núm. 300, de 29 de diciembre de 2012).

Con fecha 26 de febrero de 2013, el Tribunal Constitucional admitió a trámite el recurso de inconstitucionalidad 631-2013, interpuesto por el Presidente del Gobierno contra el art. 41 y la disposición final séptima de la Ley del Principado de Asturias 3/2012, de presupuestos generales para 2013, que establece el citado impuesto autonómico contra los depósitos bancarios, lo que conllevó los efectos suspensivos del art. 161.2 CE.

Expuesto lo anterior, alega la demanda que el art. 19 de la Ley 16/2012 es inconstitucional, tanto por haber incurrido la norma en vicios de procedimiento legislativo, como por razones materiales; se vulnerarían el art. 150.3 CE, en relación con el art. 1 de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del proceso autonómico (en adelante, LPA), el art. 2 LOFCA y los arts. 168 del Reglamento del Congreso de los Diputados (RCD) y 141 del Reglamento del Senado (RS); el art. 90.2 CE en relación con el art. 107 RS; el art. 134.6 CE; los arts. 156 y 157.3 CE, en relación con el art. 42 del Estatuto de Autonomía para Asturias, y los arts. 9.3. y 31.1 CE.

Lo anterior se concreta en los siguientes seis motivos de inconstitucionalidad:

1.º El art. 19 de la Ley 16/2012 es una norma que tendría por objeto armonizar las disposiciones legislativas que se refieren al gravamen de esta materia imponible. En consecuencia, se vulneran las normas procedimentales rectoras de la elaboración y aprobación de las leyes de armonización, al no adoptar forma legal (art. 150.3 CE, art. 1 LPA; art. 2 LOFCA; y los arts. 168 RCD y 141 RS). El propósito de armonización de las disposiciones legales es indiscutible, teniendo en cuenta que varias Comunidades Autónomas habían aprobado sus propios tributos autonómicos sobre depósitos en entidades de crédito. Siendo legítimo en este caso armonizar la materia, ello debería haberse llevado a cabo siguiendo el procedimiento establecido y en concreto oyendo con carácter previo a las Comunidades Autónomas.

2.º En segundo lugar, el art. 19 es inconstitucional por infracción del procedimiento legislativo, al haberse introducido mediante una enmienda en el Senado y no guardar conexión con las materias contenidas en el proyecto de ley previamente aprobado por el Congreso. Con esta forma de proceder se habría vulnerado el art. 90.2 CE relativo a la potestad de enmienda del Senado, así como el art. 107 RS, tal y como ha sido interpretado por la doctrina constitucional; citándose las SSTC 119/2011 y 136/2011 relativas al derecho de enmienda. Expone que la enmienda de adición número 169 –publicada en el «BOCG, Senado», núm. 130, de 4 de diciembre de 2012– con la finalidad de introducir el impuesto estatal sobre depósitos bancarios, no guardaba ninguna conexión con las materias contenidas en el proyecto de ley aprobado en el Congreso de los Diputados; de acuerdo con la citada doctrina la norma sería inconstitucional. En concreto, alega que la introducción del citado impuesto no era equivalente al resto de medidas tributarias previstas en el proyecto; no tenía el ánimo de recaudar ya que su gravamen era del cero por cien. Concluye que esta desviación en el ejercicio del derecho de enmienda tiene relevancia constitucional porque ha afectado al derecho del Gobierno, autor de la iniciativa, a decidir las materias que se someten al debate de las Cortes Generales, además de haber lesionado el derecho de participación de las minorías y la opinión pública representada en el proceso legislativo.

3.º Se considera también vulnerado el art. 134.6 CE, precepto que establece que toda enmienda que implique aumento del gasto requiere la previa conformidad del Gobierno. Se razona que la remisión del art. 19 de la Ley 16/2012 al art. 6.2 LOFCA

supone un incremento de gasto derivado de la obligación de compensar a las Comunidades Autónomas que ya habían gravado el mismo hecho imponible sobre el que ahora recae el impuesto sobre los depósitos en las entidades de crédito estatal. A partir de ahí se afirma que no consta que la enmienda en la que el precepto tiene su origen haya sido trasladada al Gobierno al objeto de que éste pueda ejercer su potestad de veto o manifestar su conformidad, tal y como exige la norma constitucional. En este caso se ha presentado una iniciativa legislativa sustantiva, con repercusión presupuestaria, por parte del Senado, que altera el equilibrio de los presupuestos al implicar compensaciones económicas a varias Comunidades Autónomas sin haberse sometido a la conformidad o anuencia del Gobierno, pudiendo además afectar al principio de estabilidad presupuestaria regulado en el art. 135 CE.

4.º El art. 19, apartado 13, invade además la reserva de Ley Orgánica del art. 157.3 CE; la compensación que allí se regula contraviene lo dispuesto en el art. 6.2 LOFCA, lo que supone además la vulneración de la autonomía financiera del Principado de Asturias (arts. 156 CE y 42 del Estatuto de Autonomía para Asturias). En concreto, la limitación de las medidas de compensación que supone, declarándolas aplicables únicamente a aquellos impuestos creados antes del 1 de diciembre de 2012, implica en realidad una modificación subrepticia del art. 6.2 LOFCA, que resulta así vulnerado; con ello se suprime el derecho a recibir una adecuada compensación para las Comunidades Autónomas que hayan aprobado sus propios tributos sobre los depósitos entre el 1 de diciembre de 2012 y el 1 de enero de 2013.

5.º En vinculación con lo anterior, se alega que el apartado 13 del art. 19 vulnera igualmente el art. 9.3. CE, que contempla los principios constitucionales de irretroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos y de interdicción de la arbitrariedad. Ello es así porque la efectividad de la compensación que regula se retrotrae a la fecha de 1 de diciembre de 2012, con el propósito de frustrar la compensación a las Comunidades Autónomas que aprobasen el tributo en una fecha posterior.

6.º Finalmente, el art. 19 vulnera el art. 31.1 CE, que dispone que el ejercicio de la potestad tributaria tiene por objeto contribuir al sostenimiento de los gastos públicos, estableciendo una relación teleológica entre el ejercicio de dicha potestad y la finalidad recaudatoria o fiscal que le es consustancial. El impuesto sobre los depósitos en las entidades de crédito estatal carece de finalidad contributiva alguna; el establecimiento de un único tipo de gravamen con tipo cero es incompatible con los principios recogidos en el art. 31.1 CE y específicamente con la finalidad contributiva consustancial al concepto de tributo. Asimismo, dado que su único objeto es anular las competencias tributarias autonómicas sobre los depósitos bancarios, vulnera también con ello el principio de lealtad institucional que ha de regir en esta materia y que prohíbe el ejercicio de las competencias propias con el único propósito de frustrar el ejercicio de las ajenas. En definitiva, se incurre con esta norma en fraude de ley o, más precisamente, en un fraude a la Constitución, dado que, al amparo de una norma solo en apariencia tributaria, se persigue un resultado de regulación, distribución, atribución y negación competencial prohibido por el ordenamiento jurídico y contrario a él (art. 6.2 del Código civil). La vulneración del principio de lealtad constitucional deriva así de que se ejercen las competencias propias con el único propósito de frustrar el ejercicio de las ajenas.

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

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

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

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

6. El 17 de mayo de 2013 se registró el escrito del Presidente del Congreso de los Diputados comunicando el acuerdo de la Mesa de la Cámara por el que ésta se persona en el procedimiento y da por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC, remitiendo asimismo el recurso a la Dirección de estudios, análisis y publicaciones y a la asesoría jurídica de la Secretaría General.

7. El 27 de mayo de 2013 tuvo entrada en el Registro General el escrito del Letrado de las Cortes Generales y jefe de la Asesoría Jurídica del Senado, en nombre y representación de la Cámara, por el que formula alegaciones en relación con los vicios de procedimiento legislativo que se aducen en el recurso.

a) Sobre el supuesto carácter armonizador de la norma que se impugna, y la consiguiente infracción del art. 150.3 CE, afirma que el Senado ha actuado con pleno respeto a las normas procedimentales toda vez que el art. 141 RS establece que el Gobierno, la Comisión General de las Comunidades Autónomas o 25 senadores podrán proponer al Senado que aprecie la necesidad de que el Estado dicte leyes de armonización según lo previsto en el citado precepto constitucional, añadiendo que ninguno de los órganos legitimados para proponer la aprobación de una ley de armonización planteó tal caso en el proyecto de ley.

b) En relación con la falta de congruencia material en las enmiendas presentadas y aprobadas por el Senado, que según la demanda fundamentarían la inconstitucionalidad del art. 19 de la Ley 16/2012, afirma en primer lugar el escrito que la recurrente carece de legitimación para plantear esta objeción, toda vez que la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la conexión debida entre las enmiendas presentadas y el ámbito material de los proyectos de ley se basa en el derecho de participación política de los representantes, derechos que sufrirían si se admitiesen enmiendas con exceso material. Tras citar la doctrina contenida en las SSTC 119/2011, de 5 julio; 136/2011, de 13 septiembre; 204/2011, de 15 diciembre, y 209/2012, de 14 noviembre, concluye que los vicios de procedimiento sólo pueden tener relevancia constitucional cuando lesionen derechos de participación política; esto sólo puede darse cuando se trate de miembros del órgano legislativo que tramita la ley en cuestión. En este caso es claro que el recurrente carece de esa condición, por lo que no puede invocar en este caso su derecho de participación política.

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

A ello añade que en la misma STC 119/2011 se declaró que el órgano al que reglamentariamente corresponda efectuar ese análisis contará con un amplio margen de

valoración. En este caso, los órganos del Senado encargados de la calificación material de las enmiendas, el Presidente y la Mesa, han actuado con todo rigor.

Expone a continuación que precisamente desde la STC 119/2011, para garantizar el cumplimiento de la doctrina allí recogida, el Senado ha configurado un procedimiento específico, que se acompaña en un anexo, por el cual la Mesa delega en el Presidente la calificación material de las enmiendas, sin perjuicio de que sus acuerdos puedan someterse a la reconsideración de la Mesa en virtud del art. 36.2 RS. Es decir, todas las enmiendas presentadas son revisadas por los letrados correspondientes, que advierten sobre sus posibles excesos respecto al ámbito material del proyecto. En consecuencia, si la enmienda número 169 del Grupo Popular, que fue la que dio lugar a que se añadiera el art. 19 controvertido, fue admitida a trámite, fue tras un examen de mínima compatibilidad, añadiendo en todo caso que ningún senador o grupo parlamentario suscitó la cuestión de que las enmiendas carecían de congruencia material.

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

c) Por último, en relación con la vulneración del art. 134.6 CE, considera de nuevo que la recurrente no tiene legitimidad para plantear esta objeción dado que en su caso sólo al Gobierno correspondería plantear la vulneración del art. 134.6 CE, ya que sólo él resulta mencionado como titular de la facultad de oponerse a una enmienda con consecuencias presupuestarias. En todo caso, sin perjuicio de lo anterior, destaca que las enmiendas 166 y 169, como todas las presentadas, fueron remitidas con fecha 3 de diciembre de 2012 al Gobierno.

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

Inicia el escrito con la descripción de los elementos esenciales del impuesto sobre depósitos en las entidades de crédito creado por el art. 19 de la Ley 16/2012 objeto del presente recurso.

Hecha esta sucinta exposición, se refiere el escrito a la relación que el presente asunto tiene con los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por el Presidente del Gobierno contra el Decreto-ley de Cataluña 5/2012, de 18 diciembre, registrado con el núm. 7279-2012 en este Tribunal; así como con el interpuesto contra el art. 41 y la disposición final séptima de la Ley del Principado de Asturias 3/2012, de 28 diciembre, de Presupuestos Generales para 2013, registrado con el núm. 631-2013 en este mismo Tribunal. Añade que el presente proceso guarda relación directa con los recursos núms. 1808-2013 y 1873-2013 interpuestos, respectivamente, por el Parlamento y el Gobierno de Cataluña, contra el mismo art. 19 de la Ley 19/2012 ahora impugnado.

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

1.º El art. 19 de la Ley 16/2012 no es una norma de armonización en el sentido del art. 150.3 CE; la demanda basa lo contrario en el hecho de que su pretensión sea la de asegurar un tratamiento fiscal armonizado que garantice una mayor eficiencia en el funcionamiento del sistema financiero. En este sentido, insiste en que la distinción constitucional entre las diversas tipologías normativas con fuerza de ley se hace desde una perspectiva formal; son los órganos políticos constitucionalmente habilitados en cada caso quienes deciden qué concreto tipo de norma debe dictarse. A renglón seguido, se refiere a la jurisprudencia sentada en la STC 76/1983, de 5 agosto, relativa a los recursos previos de inconstitucionalidad interpuestos contra el texto definitivo del proyecto de ley orgánica de armonización del proceso autonómico, en el que ya se apuntó que una ley de armonización es siempre una norma de cierre del sistema. En consecuencia, este tipo normativo es aplicable sólo a aquellos supuestos en los cuales el legislador estatal no dispone de otros cauces constitucionales para el ejercicio de su potestad legislativa. Tras transcribir el fundamento jurídico 3 de dicha Sentencia, concluye que en este caso el

Estado ha entendido que los títulos competenciales de los arts. 133.1, 149.1.13 y 14 CE amparan legalmente al citado art. 19, de manera que no sólo era innecesario, sino que hubiera sido constitucionalmente reprochable acudir a una ley armonizadora.

2.º Tampoco se ha producido infracción alguna de las normas de tramitación parlamentaria. Comienza en este punto recordando la doctrina citada en las SSTC 119/2011 y 136/2011, así como la posterior STC 209/2012 [FJ 4 b)], cuya aplicación al caso que aquí se plantea permite descartar la inconstitucionalidad por este motivo pretendida. Destaca que la 16/2012 es una ley tributaria de contenido heterogéneo, que se refería a distintas normas tributarias; se trataba en realidad de una norma de carácter transversal que modificaba la práctica totalidad de figuras principales del sistema tributario. No puede pues afirmarse que exista una absoluta desconexión entre la regulación de un impuesto nuevo y el contenido del proyecto inicial, sin perjuicio de que el impuesto sobre los depósitos en las entidades de crédito guarde relación con el impuesto sobre el valor añadido, como ya estableció la STC 210/2012. Añade que, para que una enmienda pueda entenderse conexas con el texto enmendado, basta una mínima proximidad material; «sólo cuando sea evidente y manifiesto que no existe tal conexión deberá rechazarse». La alegación de la demanda carece por tanto de todo fundamento, toda vez que no puede afirmarse que existiera una evidente y manifiesta desconexión entre el contenido del proyecto y la citada enmienda; sin perjuicio de que tal principio de conexión no pueda suponer que el procedimiento legislativo se vea atrapado en unas reglas tan rígidas que harían del debate parlamentario un procedimiento completamente reglado. Añade en fin que, durante la tramitación parlamentaria, diputados y senadores eran conscientes de que se debatía un texto que pretendían modificar las principales figuras del sistema tributario español sin que, en consecuencia, la enmienda aprobada en el Senado planteara «una problemática política por completo ajena a la que hasta el momento había rodeado» el texto original (SSTC 119/2011, FJ 9; y 136/2011, FJ 8).

3.º Debería descartarse igualmente la infracción del art. 134.6 CE; conclusión a la que se llega tras transcribir el art. 151 RS que en todo caso garantiza que las enmiendas tramitadas sean remitidas de inmediato al Gobierno, lo que ha sucedido en este caso. Sin perjuicio de lo anterior, aunque se hubiera omitido tal trámite, cosa que no ha sucedido, tampoco la demanda hace ningún esfuerzo para justificar que dicha falta de comunicación al Gobierno haya alcanzado relevancia constitucional, en el sentido de alterarse de forma sustancial el proceso de formación de voluntad en el seno de las Cámaras.

4.º Se refiere a continuación, de forma conjunta, a la tacha de infracción de los principios de lealtad constitucional y de interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE), así como al pretendido ejercicio fraudulento de la potestad tributaria originaria del Estado.

Comienza por recordar el ámbito y contenido de la potestad tributaria originaria del Estado, con referencia a la doctrina constitucional sobre la arbitrariedad del legislador y, finalmente, a la legítima finalidad perseguida por la norma que se impugna.

En concreto, para empezar, se refiere el escrito a la potestad tributaria originaria del Estado, tal y como ha sido interpretada en general por la doctrina de este Tribunal (STC 100/2012, de 8 de mayo, FJ 7, entre otras); concretamente, por la STC 210/2012, que declaró la compatibilidad del impuesto sobre los depósitos en las entidades de crédito extremeño con las figuras tributarias estatales existentes al tiempo de dictarse aquella Sentencia, pero que no restringía a futuro la potestad tributaria originaria que corresponde al Estado; en concreto, no le impide establecer un impuesto sobre los depósitos en las entidades de crédito de ámbito estatal como así se ha hecho.

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

A continuación, cita la doctrina constitucional sobre la arbitrariedad del legislador, contenida en la STC 238/2012, de 13 diciembre, FJ 6 b). En ella el Tribunal insiste en el cuidado que se ha de tener cuando se trata de aplicar preceptos generales e indeterminados, como sucede con la interdicción de la arbitrariedad, sin que el simple

disenso de los recurrentes permita hablar de arbitrariedad, ya que no debe confundirse lo que es arbitrio legítimo con capricho, inconsecuencia o incoherencia.

A partir de lo anterior, centra la cuestión en si el art. 19 de la Ley 16/2012 «carece de toda justificación», por responder a simple «capricho, inconsistencia o incoherencia» o, más bien, apunta a la razonable consecución de un fin constitucionalmente amparado.

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

Describe a continuación el impuesto sobre los depósitos en las entidades de crédito, que se configura como un auténtico impuesto, si bien por razones de política económica se configura temporalmente con tipo de gravamen cero. Esta posibilidad de hecho está expresamente prevista en el art. 55 de la Ley general tributaria, existiendo tributos con tipo cero en nuestro ordenamiento, como sucede con el impuesto especial sobre el vino y bebidas fermentadas regulado en los arts. 27 y siguientes de la Ley 38/1992, de 28 diciembre, de impuestos especiales, cuyo art. 30 establece un gravamen cero.

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

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

Añade que la finalidad del impuesto sobre los depósitos en las entidades de crédito estatal –asegurar un tratamiento fiscal armonizado– debe enmarcarse en el ámbito de la carta de emplazamiento que el 27 de febrero de 2012 la Comisión remitió al Ministro de Asuntos Exteriores sobre la posible incompatibilidad con los arts. 49 (derecho de establecimiento), 56 (libre circulación de servicios) y 63 (libre circulación de capitales) del

Tratado de funcionamiento de la Unión Europea de ciertas disposiciones de la legislación tributaria española referente al impuesto que se aplica a los bancos en algunas Comunidades Autónomas. La carta se refería en concreto a las ventajas fiscales de los impuestos extremeño y andaluz, supeditadas a la localización de la sede social y sucursales en dichas Comunidades. En este sentido, la creación del impuesto sobre los depósitos en las entidades de crédito estatal debe enmarcarse también en la corriente actual existente en el seno de la Unión Europea en relación con el gravamen de determinadas operaciones financieras.

5.º El art. 19.13 de la Ley 16/2012 no infringe el art. 6.2 LOFCA. Comienza en este punto por destacar que el art. 19.13 de la Ley 16/2012 tiene también la finalidad legítima de evitar que, durante la tramitación parlamentaria del impuesto sobre los depósitos en las entidades de crédito estatal, Comunidades Autónomas que hasta el momento no habían mostrado interés alguno en gravar ese hecho imponible, lo hicieran precipitadamente adelantándose al legislador estatal, como hizo Cataluña. Describe con detalle el proceso por el cual la Comunidad Autónoma de Cataluña estableció el impuesto sobre depósitos en entidades de crédito, así como la públicamente denunciada finalidad de establecer tal impuesto para «blindar el espacio fiscal de la Generalitat». Lo mismo sucede, atendiendo a las fechas, con el impuesto introducido por el art. 41 y la disposición final séptima de la Ley del Principado de Asturias 3/2012, de 28 de diciembre, de presupuestos generales para 2013 (objeto del recurso de inconstitucionalidad núm. 631 2013, interpuesto por el Presidente del Gobierno). Este proyecto de ley de presupuestos generales para 2013 del Principado de Asturias fue presentado a la Cámara el 4 de diciembre de 2012, y admitido por la Mesa al día siguiente («Boletín Oficial de la Junta General del Principado de Asturias», núm. 15, de 5 de diciembre).

6.º Por último, la norma estatal, concluye el Abogado del Estado, no vulnera el art. 9.3 CE, pues ni siquiera se trata de un impuesto con efectos retroactivos, sino con una limitación temporal de la compensación que se encuentra justificada como ha quedado expuesto.

9. Por providencia de 14 de abril de 2015, se señaló ese mismo día para la deliberación y votación de la presente Sentencia.

II. Fundamentos jurídicos

1. En el presente recurso de inconstitucionalidad el Principado de Asturias impugna el art. 19 de la Ley 16/2012, de 27 de diciembre, por la que se adoptan diversas medidas tributarias dirigidas a la consolidación de las finanzas públicas y al impulso de la actividad económica, mediante el que se crea el impuesto sobre los depósitos en las entidades de crédito.

Considera la demanda, con los argumentos que han quedado recogidos en el antecedente primero, que el citado precepto es inconstitucional por los siguientes motivos:

– En primer lugar, por tratarse de una norma de armonización que no respeta los preceptos constitucionales y del bloque de constitucionalidad que regulan la adopción de disposiciones armonizadoras de las competencias autonómicas [art. 150.3 CE, art. 1 de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del proceso autonómico; art. 2 de la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA); y arts. 168 del Reglamento del Congreso de los Diputados y 141 del Reglamento del Senado].

– En segundo lugar, por infracción del procedimiento legislativo, al haberse introducido el impuesto mediante una enmienda en el Senado sin conexión con las materias contenidas en el proyecto de ley previamente aprobado por el Congreso. Se habría vulnerado así la doctrina constitucional contenida en las SSTC 119/2011, de 5 de julio, FJ 6, y 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 7.

– En tercer lugar, se habría vulnerado el art. 134.6 CE ya que, en virtud del art. 6.2 LOFCA, la creación del impuesto sobre los depósitos en las entidades de crédito estatal necesariamente supondría un incremento de gasto, derivado de la obligación de

compensar a las Comunidades Autónomas que ya habían gravado el mismo hecho imponible, sin que la enmienda en la que el precepto tiene su origen haya sido trasladada al Gobierno, al objeto de que pudiera ejercer su potestad de veto o manifestar su conformidad.

– En cuarto lugar, el apartado 13 del art. 19 habría vulnerado la reserva de Ley Orgánica del art. 157.3 CE, ya que establece una regulación que contraviene el art. 6.2 LOFCA.

– En conexión con lo anterior, en quinto lugar, el mismo apartado 13 vulneraría también el art. 9.3 CE, que consagra los principios de irretroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos y de interdicción de la arbitrariedad; la efectividad de la compensación que regula se retrotrae a la fecha de 1 de diciembre de 2012, con el propósito de frustrar la compensación a las Comunidades Autónomas que aprobasen el tributo en una fecha posterior.

– En sexto y último lugar, la creación del impuesto sobre los depósitos en las entidades de crédito estatal vulneraría el art. 31.1 CE. El establecimiento de un gravamen con tipo cero sería incompatible con los principios allí recogidos; vulneraría también con ello el principio de lealtad institucional, que ha de regir en esta materia y que prohíbe el ejercicio de las competencias propias con el único propósito de frustrar el ejercicio de las ajenas.

2. El presente recurso de inconstitucionalidad coincide parcialmente en su objeto con el resuelto en nuestras SSTC 26/2015, de 19 de febrero, y 59/2015, de 17 de marzo, en las que se resolvieron los recursos de inconstitucionalidad núms. 1808-2013, interpuesto por el Parlamento de Cataluña, y 1873-2013, interpuesto por el Gobierno de la misma Comunidad, contra el mismo art. 19 de la Ley 16/2012.

Antes de abordar el fondo de la controversia, debemos recordar que el objeto de la misma no ha desaparecido en este caso, a pesar de que la norma impugnada ha sido objeto de modificaciones durante la pendencia del proceso; por las mismas razones ya expuestas en las citadas SSTC 26/2015, FJ 3 y 59/2015, FJ 2. De esta manera, las modificaciones acometidas, en primer lugar, 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 y, en segundo lugar, 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, no privan de objeto al presente recurso por dos razones:

La primera razón es que la controversia que se plantea tiene un contenido competencial que no puede considerarse resuelto; la segunda es que, tal y como sucedía en la controversia resuelta en la STC 59/2015, uno de los motivos –en este caso, el segundo– se refiere al procedimiento legislativo mismo; subsiste pues el interés constitucional en velar por el recto ejercicio de la potestad legislativa (59/2015, FJ 2; con cita de las SSTC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 2, y 132/2013, de 5 de julio, FJ 1).

3. Planteado el recurso de inconstitucionalidad en los términos expuestos, podemos concluir que las cuestiones planteadas han sido ya resueltas por las SSTC 26/2015 y 59/2015, con la única excepción del tercer motivo, relativo a la posible vulneración del art. 134.6 CE, al que se deberá responder en el siguiente fundamento.

Procede en consecuencia desestimar íntegramente los cinco motivos restantes, a partir de las siguientes consideraciones:

a) En primer lugar, en la STC 26/2015 hemos descartado que el impuesto sobre los depósitos en las entidades de crédito establecido por el art. 19 de la Ley 16/2012 fuera un tributo simulado, por el mero hecho de tener un tipo de gravamen cero [FJ 4 a)]. Asimismo, afirmamos entonces que el Estado ostenta la competencia para establecer un tributo cuya finalidad principal es precisamente «asegurar un tratamiento fiscal armonizado de esta materia imponible» [FJ 4 b)]. No es para ello precisa la aprobación de una ley de armonización; «el Estado no sólo no invade el ámbito reservado a la ley orgánica por el art. 157.3 CE, sino que ha ejercido su competencia de forma legítima, haciendo uso de la

citada posibilidad de ocupar los hechos imposables previamente gravados por un tributo autonómico» [STC 26/2015, FJ 5 a)].

Como consecuencia, procede desestimar los motivos primero y sexto de la demanda.

b) En segundo lugar, en la STC 26/2015 hemos descartado las vulneraciones constitucionales que se atribuyen al apartado 13 del art. 19 de la Ley 16/2012; este precepto no contradice la LOFCA, sino que concreta el alcance de su art. 6.2, «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» (STC 26/2015, FJ 6).

A ello añadimos que tampoco resultaba inconstitucional la limitación temporal de la compensación, pues «atendiendo a ese proceso de elaboración del art. 19 impugnado en este recurso, puede concluirse que la fijación de esa fecha de 1 de diciembre de 2012 no contraviene lo previsto en el art. 6.2 LOFCA, pues 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. De ahí la elección de esa fecha del 1 de diciembre de 2012, toda vez que el art. 19 de la Ley 16/2012 fue incorporado a ella tras la aprobación de una enmienda presentada en el Senado el 29 de noviembre de 2012» (STC 26/2015, FJ 6).

Una vez concluida la legitimidad de la restricción temporal de la compensación, decae igualmente el motivo referido a la infracción del art. 9.3 CE. A mayor abundamiento, y como hemos recordado recientemente en la STC 49/2015, de 5 de marzo, el principio de irretroactividad de las leyes que contempla el art. 9.3 CE se refiere únicamente a las leyes *ex post facto* sancionadoras o restrictivas de derechos individuales; fuera de estos dos ámbitos, nada impide al legislador dotar a la ley del grado de retroactividad que considere oportuno, ya que de lo contrario se podrían producir situaciones de congelación o petrificación del ordenamiento jurídico (STC 49/2015, FJ 4). Por tanto, el hecho de que el art. 19.13 de la Ley 16/2012 limite la compensación a los tributos autonómicos, que recaigan sobre el mismo hecho imponible gravado ahora por el impuesto sobre los depósitos en las entidades de crédito estatal, establecidos con anterioridad al 1 de diciembre de 2012, supone un reducido efecto retroactivo de la ley estatal, que no implica una restricción de derechos arbitraria, por lo que no se vulnera tampoco el art. 9.3 CE.

Dadas las anteriores consideraciones, deben desestimarse los motivos de inconstitucionalidad cuarto y quinto, que se refieren al art. 19.13 de la Ley 16/2012.

c) Finalmente, en tercer lugar, en la STC 59/2015, además de descartar la objeción de procedibilidad que formula el Letrado del Senado, en relación con la legitimación activa de la Comunidad Autónoma (FJ 4), hemos descartado toda infracción del procedimiento legislativo en la tramitación del precepto impugnado. En efecto, «no puede afirmarse que exista una total falta de homogeneidad o desconexión, en los términos alegados por la demanda, y de acuerdo con nuestra doctrina reiterada, que exige coherencia el examen de la posible vulneración constitucional con la necesaria flexibilidad en el procedimiento legislativo y el papel de control que a los órganos de gobierno corresponden y del que el proceso constitucional es siempre subsidiario» [STC 59/2015, FJ 6 b)].

La aplicación de esta doctrina a la presente controversia permite, en fin, desestimar el segundo motivo de inconstitucionalidad.

4. Subsiste pues en este proceso el tercer motivo de inconstitucionalidad invocado en la demanda, que considera vulnerado el art. 134.6 CE; precepto que establece que «toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación». Según la demanda, dado que en virtud del art. 6.2 LOFCA el Estado está obligado a

compensar a las Comunidades Autónomas cuando establezca tributos sobre hechos previamente gravados por éstas, la creación del impuesto sobre los depósitos en las entidades de crédito estatal supondría necesariamente un incremento de gasto, al existir ya impuestos de este tipo establecidos por otras Comunidades Autónomas. El hecho de que la enmienda en la que el precepto tiene su origen no haya sido trasladada al Gobierno, al objeto de que pudiera ejercer su potestad de veto o manifestar su conformidad, supone una vulneración del citado precepto constitucional. Con ello, y atendiendo a la función del presupuesto como vehículo de la política económica del Gobierno, se ha vulnerado la disposición que pretende preservar las competencias presupuestarias del Ejecutivo, con el resultado de que, de forma sustantiva –además de vulnerarse el art. 134.6 CE– se ha afectado al principio de estabilidad regulado por el art. 135 CE.

La alegación carece de fundamento en los términos en que está planteada, por lo que el motivo debe ser desestimado partiendo de las siguientes consideraciones:

En primer lugar, debe descartarse la premisa de la que parte la demanda en la fundamentación de este motivo. Como constatamos en la STC 26/2015, FJ 6, el art. 6.2 LOFCA no establece una compensación automática; ni siquiera predetermina la medida de coordinación o compensación a adoptar por el legislador, de manera que el establecimiento de un impuesto estatal sobre hechos imponible gravados por las Comunidades Autónomas, como es el caso del impuesto sobre los depósitos en las entidades de crédito, no supone siempre y necesariamente un incremento de los créditos presupuestarios en los términos alegados.

En segundo lugar, no estamos ante la tramitación de una ley de presupuestos, por lo que difícilmente podría afectarse en este caso a las competencias del Gobierno contenidas en el art. 134 CE, en los términos defendidos por la demanda. En todo caso, las citadas enmiendas 166 y 169, como todas las presentadas, fueron efectivamente remitidas –con fecha 3 de diciembre de 2012– al Gobierno, tal y como establece el art. 151 del Reglamento del Senado.

A ello debe añadirse, incluso obviando las anteriores consideraciones, que tampoco la demanda contiene ningún esfuerzo argumentativo para justificar que la eventual falta de comunicación al Gobierno alcanzaría relevancia constitucional, en el sentido de privar al Ejecutivo de sus competencias en relación con el presupuesto, sin que se contenga tampoco alegación alguna en relación a la afectación del art. 135 CE.

En consecuencia, el presente motivo y, con ello, la demanda en su integridad deben ser desestimados.

FALLO

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

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a catorce de abril de dos mil quince.–Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.–Adela Asua Batarrita.–Luis Ignacio Ortega Álvarez.–Encarnación Roca Trías.–Andrés Ollero Tassara.–Fernando Valdés Dal-Ré.–Juan José González Rivas.–Santiago Martínez-Vares García.–Juan Antonio Xiol Ríos.–Pedro José González-Trevijano Sánchez.–Ricardo Enríquez Sancho.–Antonio Narváez Rodríguez.–Firmado y rubricado.

Voto particular que formula el Magistrado don Juan Antonio Xiol Ríos, al que se adhieren las Magistradas doña Adela Asua Batarrita y doña Encarnación Roca Trías y el Magistrado don Fernando Valdés Dal-Ré, respecto de la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucional núm. 1881-2013

Con respeto a la opinión mayoritaria de mis compañeros en la que se sustenta la Sentencia, manifiesto mi discrepancia con la argumentación y decisión de desestimar el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias contra el art. 19 de la Ley 16/2012, de 27 de diciembre, por el que se crea el impuesto sobre depósitos en las entidades de crédito.

Las razones de mi discrepancia son coincidentes con las que ya fueron expuestas en el Voto particular formulado a la STC 26/2015, de 19 de febrero, al que para evitar reiteraciones innecesarias me remito.

Madrid, a catorce de abril de dos mil quince.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Adela Asua Batarrita.—Encarnación Roca Trías.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Firmado y rubricado.