



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES
DE CATALUNYA

Nota en relació amb el Dictamen 2/2013, de 21 de febrer, sobre la Llei 16/2012, de 27 de desembre, per la qual s'adopten diverses mesures tributàries dirigides a la consolidació de les finances públiques i a l'impuls de l'activitat econòmica

Conclusió del Dictamen:

***Única.** L'article 19 de la Llei 16/2012, de 27 de desembre, per la qual s'adopten diverses mesures tributàries dirigides a la consolidació de les finances públiques i a l'impuls de l'activitat econòmica, és contrari als articles 156.1 i 157.3 CE, i no troba empara en l'article 149.1.14 CE. Així mateix, vulnera l'article 203.5 EAC. Adoptada per unanimitat.*

L'article 19 de la Llei 16/2012, de 27 de desembre, estableix l'impost sobre els dipòsits en les entitats de crèdit i en regula els elements. Aquest precepte va ser introduït durant la tramitació parlamentària del Projecte de Llei mitjançant una esmena en el Senat. Quant a la seva regulació, cal destacar que l'apartat vuit d'aquest precepte disposa que la quota íntegra de l'impost serà el resultat d'aplicar a la base imposable un tipus de gravamen del zero per cent; i els apartats nou i deu preveuen, respectivament, que la presentació de l'autoliquidació i el pagament a compte no siguin obligatoris quan la quota íntegra sigui igual a zero euros. La Llei esmentada s'aprova a l'empara de l'article 149.1.14 CE, segons el que disposa la seva disposició final onzena.

D'acord amb la jurisprudència constitucional, en virtut de l'article 149.1.14 CE l'Estat té competència per establir tributs propis i fer una regulació general del sistema tributari. Aquest títol competencial està directament vinculat a l'article 133.1 CE, que atribueix a l'Estat la potestat tributària originària, que constitueix el revers del deure de contribuir (art. 31.1 CE). L'exercici d'aquesta potestat ha de respectar els límits substantius previstos a l'article 31.1 CE (generalitat, igualtat, progressivitat i capacitat econòmica) i els derivats del reconeixement constitucional de l'autonomia financera de les comunitats autònomes (art. 156.1 CE), de la qual forma part el poder d'establir tributs propis (art. 133.2 i 157.1.b CE, art. 203 EAC i art. 6 a 9 LOFCA).

El principi d'autonomia financera de les comunitats autònomes s'estableix constitucionalment de forma específica en l'article 156.1 CE, el qual s'ha desenvolupat mitjançant la LOFCA. L'article 157.3 CE atribueix a aquesta llei orgànica la regulació de l'exercici de les competències financeres de les

comunitats autònomes, l'establiment de normes per resoldre els conflictes i la determinació de les fórmules de col·laboració entre les comunitats autònomes i l'Estat.

La creació per part de les comunitats autònomes d'un espai impositiu propi està condicionada al límit previst a la LOFCA, ja que les comunitats autònomes només poden gravar fets imposables que no hagin estat gravats per l'Estat (art. 6, apts. dos i tres, LOFCA). L'article 6, apartat dos, LOFCA confereix a l'Estat una posició prioritària pel que fa a l'establiment d'impostos només quan es dóna el supòsit que la norma preveu, això és, quan l'Estat efectivament grava un fet imposable que ha estat gravat prèviament per les comunitats autònomes, ja que l'objectiu de la norma és evitar que es produeixin dobles imposicions no coordinades sobre els ciutadans. D'aquesta manera, la LOFCA, per remissió de l'article 157.3 CE, delimita les competències financeres entre l'Estat i les comunitats autònomes i, en fer-ho, garanteix el marc d'exercici del poder tributari d'ambdós.

Els tributs pretenen l'obtenció d'«ingressos públics» que són exigibles com a conseqüència de la realització d'un supòsit de fet, denominat fet imposable «en què la llei vincula el deure de contribuir, amb la finalitat primordial d'obtenir els ingressos necessaris per al sosteniment de les despeses públiques», segons estableix l'article 2.1, paràgraf primer, de la Llei general tributària (LGT). La finalitat d'obtenir ingressos és, per tant, definitiva del concepte de tribut, sens perjudici de la seva compatibilitat amb altres finalitats de caràcter extrafiscal. El tipus de gravamen zero, que preveu l'article 55 LGT, així com els tipus bonificats o reduïts per l'aplicació de bonificacions o deduccions de la quota o com les mateixes exempcions, són tècniques que serveixen a diferents finalitats, però que no poden arribar al punt d'anul·lar la naturalesa d'instrument recaptatori del tribut.

L'article 19 de la Llei 16/2012 estableix un gravamen general de tipus zero, que constitueix una aparença de gravamen, però que no té cap eficàcia ni implica l'obligació principal del pagament ni cap altra mena d'obligacions per als contribuents. No hi ha la possibilitat d'obtenir ingressos, de manera que, en no existir cap prestació patrimonial, no estem davant d'un tribut des del punt de vista constitucional. Així doncs, la mesura establerta en el precepte té una estructura només aparentment impositiva que no compleix el supòsit de fet de l'article 6, apartat dos, LOFCA i que, per tant, simplement «desconeix, desplaça o limita» les competències autonòmiques (STC 13/1992, de 6 de febrer, FJ 2), en aquest cas les d'establir tributs propis sobre fets imposables no gravats efectivament.

L'objectiu pretès amb la creació de l'impost, en cercar l'aixopluc directe de l'article 6, apartat dos, LOFCA, al qual es remet l'article 19, apartat tretze, de la mateixa Llei, és limitar l'autonomia financera de les comunitats autònomes i, en concret, el seu poder tributari, mitjançant la prohibició que aquestes estableixin impostos sobre el mateix fet imposable que regula l'article 19, amb la consegüent obligació de l'Estat d'instrumentar mesures de compensació o de coordinació. És, realment, una prohibició adreçada a totes les comunitats autònomes, tant si han establert un tribut que gravi els dipòsits en les entitats de crèdit com si no, que persegueix delimitar les seves competències financeres, en concret el seu poder tributari, i que únicament seria legítima si s'assolís, com prescriu l'article 157.3 CE, a l'empara de les previsions de la LOFCA, que és la norma constitucionalment habilitada per delimitar l'autonomia financera.

En conseqüència, amb la creació d'un impost aparent, l'Estat estableix una prohibició contrària a l'autonomia financera de les comunitats autònomes (art. 156.1 CE), en el vessant d'ingressos, concretament en relació amb l'establiment de tributs propis (art. 133.2 i 157.1.b CE), que no està emparada en les previsions de l'article 6, apartat dos, LOFCA i que, per tant, és contrària a l'article 157.3 CE. A més, en la mesura que es tracta d'un impost fictici, que no conté els elements materials d'un veritable tribut, ni compleix una finalitat contributiva, el precepte no troba empara en l'article 149.1.14 CE. Pels motius exposats, també vulnera l'article 203.5 EAC, que reconeix la competència de la Generalitat de Catalunya per establir els seus impostos.

Finalment, cal assenyalar que el principi de lleialtat exigeix que tant les comunitats autònomes com l'Estat han d'assolir els objectius marcats amb ple respecte a les competències de l'altre, sens interferir arbitràriament l'un en l'espai tributari de l'altre. La infracció d'aquest principi està implícita en la forma com l'Estat ha creat l'impost previst en el precepte dictaminat, mitjançant la utilització fraudulenta d'un instrument legal, que ha tingut com a conseqüència clara el perjudici de l'autonomia financera de la Generalitat.

Barcelona, 25 de febrer de 2013