

BASE DE DATOS DE Norma DEF.-

Referencia: NCJ065798

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencia 186/2021, de 28 de octubre de 2021

Pleno

Rec. de inconstitucionalidad núm. 1200/2021

(BOE de 25 de noviembre de 2021)

SUMARIO:

CC.AA. Competencias estatales/autonómicas. *Inconstitucionalidad y nulidad del art. 88 b) de la Ley 5/2020 de Cataluña (Medidas fiscales, financieras, administrativas y del sector público y de creación del impuesto sobre instalaciones que inciden en el medio ambiente)*, El abogado del Estado solicita la inconstitucionalidad y nulidad del art. 88 de la Ley 5/2020 por invadir la competencia exclusiva del Estado sobre hacienda general, al desbordar el marco competencial de la cesión de competencias normativas a la comunidad autónoma sobre el mínimo personal del IRPF. Nos encontramos ante una controversia estrictamente competencial, debemos comenzar concretando la distribución que del poder tributario estatal y autonómico en materia de tributos estatales cedidos, hace la Constitución y el bloque de la constitucionalidad, ya que en los estatutos de autonomía las comunidades autónomas han asumido competencias sobre los mismos. La Sala se remite la STC 65/2020, de 18 de junio de 2020, recurso n.º 4362/2017 (NCJ064910) en la que se recoge el marco competencial con carácter general. Cabe apreciar una extralimitación en el ámbito de la cesión, puesto que una interpretación sistemática de la Ley 22/2009 impide a las comunidades autónomas supeditar o condicionar la modificación que eventualmente establezcan sobre las cuantías del mínimo personal y familiar estatal, ya sea al nivel de rentas del contribuyente (como la norma aquí impugnada), ya sea a cualquier otra circunstancia subjetiva (personal o familiar) u objetiva (como la cuantía o el origen de la renta, por ejemplo) no contemplada expresamente en la regulación estatal de esos mínimos. El mínimo personal y familiar configurado en la ley estatal atiende única y exclusivamente a circunstancias subjetivas personales y familiares (y, en concreto, el mínimo personal del art. 57 Ley IRPF solo a la edad del contribuyente), por lo que la introducción autonómica de un elemento objetivo ajeno a la regulación estatal del mínimo del contribuyente para modular su importe, como es la cuantía de la renta, desborda el ámbito de cesión diseñado en el art. 46.2 e), que prohíbe regular el propio mínimo personal del art. 57 Ley IRPF. Y ello con independencia de que, como sostienen las representaciones autonómicas, el precepto impugnado no modifique la única circunstancia personal (la edad) prevista en el art. 57 LIRPF y el nivel de renta del contribuyente no constituya una circunstancia personal (ni familiar) cuya regulación por parte de la comunidad autónoma prohíba expresamente el art. 46.2 e) de la Ley 22/2009. El establecimiento autonómico de un mínimo personal incrementado, de aplicación exclusiva a contribuyentes con base liquidable total (general y del ahorro) igual o inferior a 12.450 euros, como el aquí impugnado, excede del marco y límites introducidos por el Estado en el art. 46 de la Ley 22/2009. Por ello debe declararse la inconstitucionalidad y nulidad del art. 88 b) de la Ley 5/2020, al fijar un incremento del mínimo personal estatal de aplicación exclusiva hasta un determinado umbral de renta, excediendo los límites que para el ejercicio autonómico de esa competencia cedita prevé el Estado en el art. 46.1 a) y 2 e) de la Ley 22/2009, y produciéndose automáticamente una invasión de la competencia estatal sobre el IRPF (art. 149.1.14 CE en relación con los arts. 133.1 y 157.3 CE). Efectos. Las obligaciones tributarias devengadas al amparo del art. 88.b) de la Ley 5/2020 declarado ahora inconstitucional no son susceptibles de ser revisadas como consecuencia de la inconstitucionalidad y nulidad ahora declaradas.

PRECEPTOS:

Ley 5/2020 de Cataluña (Medidas fiscales, financieras, administrativas y del sector público y de creación del impuesto sobre instalaciones que inciden en el medio ambiente), art. 88.

Ley 22/2009 (Sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía), art. 46.

Ley Orgánica 6/2006 (Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña), art. 203.

Ley 35/2006 (Ley IRPF), arts. 32, 56 a 60, 63 y 74.

Ley Orgánica 8/1980 (LOFCA) arts. 10, 11, 19 y 20.

Constitución Española, arts. 133, 149, 150 y 157.

Ley 58/2003 (LGT), arts. 2, 17, 19 y 25.

PONENTE:

Don Pedro José González-Trevijano Sánchez.

ECLI:ES:TC:2021:186

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Juan José González Rivas, presidente; la magistrada doña Encarnación Roca Trías; los magistrados don Andrés Ollero Tassara, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Antonio Narváez Rodríguez, don Ricardo Enríquez Sancho, don Cándido Conde-Pumpido Tourón y la magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 1200-2021, promovido por el presidente del Gobierno contra el art. 88 de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/2020, de 29 de abril, de medidas fiscales, financieras, administrativas y del sector público, y de creación del impuesto sobre instalaciones que inciden en el medio ambiente, publicada en el «Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya» núm. 8124, de 30 de abril de 2020. Han comparecido y formulado alegaciones la Generalitat y el Parlamento de Cataluña. Ha sido ponente el magistrado don Pedro José González-Trevijano Sánchez.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este tribunal el 3 de marzo de 2021, el abogado del Estado, en representación del presidente del Gobierno, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra el art. 88 de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/2020, de 29 de abril, de medidas fiscales, financieras, administrativas y del sector público, y de creación del impuesto sobre instalaciones que inciden en el medio ambiente (en adelante, Ley 5/2020). Este precepto fija, con efectos de 1 de enero de 2020, el importe del mínimo personal aplicable al tramo autonómico del impuesto sobre la renta de las personas físicas (en adelante, IRPF), que será de 5.550 euros anuales con carácter general, y de 6.150 euros anuales para contribuyentes cuya suma de bases liquidables (general y del ahorro) sea igual o inferior a 12.450 euros.

La representación estatal denuncia que la norma autonómica impugnada desborda el alcance de la cesión de competencias normativas a la comunidad autónoma sobre el IRPF, incidiendo en el ámbito competencial exclusivo del Estado sobre hacienda general (art. 149.1.14 CE) e infringiendo los arts. 10.2 y 19.2 a) de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las comunidades autónomas (en adelante, LOFCA), el art. 46 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» (en adelante, Ley 22/2009) y el artículo 2.2 de la Ley 16/2010, de 16 de julio, «del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Cataluña y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión» (en adelante, Ley 16/2010 o ley específica de cesión).

A) La demanda comienza recogiendo la doctrina constitucional sobre el contenido del título competencial del art. 149.1.14 CE (hacienda general) y su conexión con los arts. 133.1 y 157.3 CE, que confieren al Estado competencia exclusiva para regular sus propios tributos, el marco general de todo el sistema tributario y la delimitación de las competencias financieras de las comunidades autónomas respecto de las del propio Estado (STC 26/2015, de 19 de febrero, FJ 4). Asimismo, se destaca la evolución que ha experimentado el sistema de financiación autonómica desde 1997 hacia un modelo de hacienda presidido por el principio de corresponsabilidad fiscal, donde se amplía notablemente la financiación de carácter tributario por la vía de la cesión de determinados tributos estatales (STC 168/2004, de 6 de octubre, FJ 4).

B) A continuación, se establece el bloque de la constitucionalidad que opera en las comunidades autónomas de régimen común en materia de tributos estatales cedidos: (i) los arts. 10.1, 11 y 19.2 LOFCA; (ii) la disposición adicional séptima de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (en adelante, EAC); (iii) los arts. 25-56 de la Ley 22/2009; y (iv) el art. 2.2 de la Ley 16/2010. Centrando el marco normativo competencial en el art. 46 de la Ley 22/2009 «alcance de las competencias normativas en el impuesto sobre la renta de las personas físicas», la Abogacía del Estado asevera que las competencias normativas cedidas deben interpretarse de forma restrictiva, limitándose a los elementos expresamente citados en el propio precepto

[art. 46.2 f): «Las comunidades autónomas no podrán regular: [...] f) En general, todas las materias no contempladas en el apartado 1)]. Así, en relación con el mínimo personal y familiar, las comunidades autónomas disponen de competencia normativa ex art. 46.1 a) para establecer incrementos y disminuciones en las cuantías correspondientes al mínimo del contribuyente y a los mínimos por descendientes, ascendientes y discapacidad a que se refieren los arts. 57, 58, 59 y 60 de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del impuesto sobre la renta de las personas físicas (en adelante, LIRPF), con dos límites: (i) ese incremento o disminución no puede exceder del 10 por 100 para cada una de las cuantías fijadas en la ley estatal [art. 46.1 a)]; y (ii) no pueden regularse los conceptos ni las situaciones personales y familiares comprendidos en cada uno de los mínimos (art. 57-60 LIRPF), así como las reglas de su aplicación previstas en el art. 61 LIRPF [art. 46.2 e)].

Tras un examen del contenido del art. 57 LIRPF, que determina que este mínimo personal será con carácter general de 5.550 euros anuales (apartado 1), aumentando en 1.150 euros anuales para contribuyentes con edad superior a sesenta y cinco años, y en 1.400 euros anuales adicionales para mayores de setenta y cinco años (apartado 2), el abogado del Estado argumenta que, de una interpretación conjunta de los arts. 46.1 a) y 46.2 e) de la Ley 22/2009, la competencia autonómica se limita a graduar las cuantías asignadas en el art. 57 LIRPF hasta un 10 por 100 pero sin poder alterar ninguno de los elementos o requisitos que constituyen la categoría de mínimo del contribuyente.

Esta es, a su juicio, la interpretación de los arts. 46.1 a) y 2 e) que resulta coherente con la regulación que la Ley 22/2009 hace de la competencia autonómica sobre las deducciones de la cuota íntegra autonómica, cuyo art. 46.1 c) permite a las comunidades autónomas crear ex novo determinados tipos de deducciones siempre que (i) no generen diferencias en la tributación de las actividades económicas, (ii) no provoquen distorsiones en la tributación de las rentas del ahorro, o (iii) no impliquen un tratamiento diferenciado entre diferentes categorías de rentas. En este sentido, el abogado del Estado afirma que si en el art. 46.1 a) se hubiese habilitado a las comunidades autónomas a crear categorías diferentes de contribuyentes a los que aplicar mínimos personales diferenciados, se habrían establecido, con toda seguridad, salvaguardas similares a las previstas en el art. 46.1 c), con el objetivo de evitar los citados efectos adversos o distorsionadores derivados de la diferente aplicación del impuesto en los diferentes territorios.

C) Finalmente, la representación estatal analiza el aquí impugnado art. 88 de la Ley 5/2020 regulador del mínimo del contribuyente aplicable al gravamen autonómico, que se fija con carácter general en 5.550 euros anuales (coincidente con el importe determinado con carácter general en la LIRPF), y en 6.105 euros cuando la suma de las bases liquidables general y del ahorro del contribuyente sea igual o inferior a 12.450 euros (lo que supone un incremento del 10 por 100 respecto de la cuantía prevista en la LIRPF).

a) De un lado, se considera que el precepto autonómico impugnado supone un exceso del ámbito competencial normativo cedido en el art. 46 de la Ley 22/2009 porque el incremento del 10 por 100 en la cuantía estatal del mínimo del contribuyente (art. 57.1 LIRPF) únicamente se aplica a un determinado tipo de contribuyentes, cuales son aquellos cuyas bases liquidables (general y del ahorro) sean iguales o inferiores a 12.450 euros. Esto implica que el legislador autonómico está regulando conceptos y circunstancias personales y familiares comprendidas en el mínimo del contribuyente que no se recogen en la norma estatal, que no exige para su aplicación que la base liquidable del contribuyente no exceda de una determinada cuantía.

b) De otro lado, se estima que este nuevo supuesto de mínimo del contribuyente creado por el art. 88 de la Ley 5/2020 no se acomoda a la naturaleza del mínimo personal y familiar tal y como queda configurado actualmente en la vigente LIRPF: (i) En primer lugar, el art. 56.1 LIRPF lo define como «la parte de la base liquidable que, por destinarse a satisfacer las necesidades básicas, personales y familiares del contribuyente, no se somete a tributación por este impuesto». Y precisamente porque estas necesidades básicas son las mismas para todos los contribuyentes con la misma situación personal y familiar con independencia de su nivel de rentas, la LIRPF solo tiene en cuenta las circunstancias personales y familiares (y no el nivel de renta) en la determinación de estos mínimos. (ii) En segundo lugar, los arts. 63 y 74 LIRPF prevén una mecánica de aplicación del mínimo personal y familiar que no es la de una exención, pues el importe del mínimo no se resta simplemente de la base liquidable (ello supondría un mayor ahorro para los contribuyentes con mayor tipo marginal y, por ende, mayor renta). Tanto para el cálculo del gravamen estatal como del autonómico, primero se aplica la escala a toda la base liquidable (sin restar el mínimo), después se aplica la escala al mínimo del contribuyente, y luego se resta la segunda cantidad de la primera. Solo así se logra que idénticas circunstancias personales y familiares produzcan idéntico ahorro fiscal, con independencia del nivel de renta del contribuyente.

c) Adicionalmente, se alega que la reforma efectuada por la ley autonómica no se compadece bien con los objetivos declarados en su propio preámbulo, pues si de lo que se trata es de adaptar el mínimo del contribuyente a un mayor coste de la vida, lo correcto hubiera sido incrementar ese mínimo para todos los contribuyentes, con independencia de su nivel de renta, porque ese mayor coste de la vida afecta por igual a todos y es precisamente lo que pretende reflejar dicho mínimo del contribuyente. Y si, por el contrario, de lo que se trata es de reducir la carga fiscal de los contribuyentes con rentas más bajas, lo más adecuado hubieran sido otras medidas, entre las que destaca una reducción de tipos en los primeros tramos de la tarifa o la creación de deducciones en la cuota.

D) Por todo lo expuesto, el escrito de interposición concluye solicitando que se declare la inconstitucionalidad y nulidad del art. 88 de la Ley 5/2020 a la luz del art. 46 de la Ley 22/2009, por cuanto el incremento del mínimo personal que establece opera solo respecto de aquellos contribuyentes con base liquidable (general y del ahorro) igual o inferior a 12.450 euros, regulando, sin competencia para ello, los «conceptos» y «situaciones personales y familiares» comprendidos en el art. 57 LIRPF, incidiendo así en el concepto mismo de «mínimo personal» y conculcando la regulación estatal (art. 57 LIRPF y 46 de la Ley 22/2009).

2. El Pleno del Tribunal Constitucional, a propuesta de la Sección Tercera, y mediante providencia de 20 de abril de 2021, acordó admitir a trámite el presente recurso de inconstitucionalidad, dando 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 presidentas, así como al Gobierno de la Generalitat 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 pertinentes. Asimismo, se acordó publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya».

3. Mediante escrito registrado en fecha 6 de mayo de 2021, la presidenta del Congreso de los Diputados comunicó el acuerdo de la mesa de la cámara en el sentido de darse por personada en el proceso y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTIC, en el que también acordó la remisión a la Dirección de Estudios, Análisis y Publicaciones y a la asesoría jurídica de la Secretaría General. Lo mismo hizo la presidenta del Senado en escrito registrado en este tribunal el 11 de mayo de 2021.

4. La abogada de la Generalitat de Cataluña, en la representación que legalmente ostenta, por escrito registrado en este tribunal el 12 de mayo de 2021, se personó en nombre de la misma y solicitó una prórroga del plazo otorgado para presentar alegaciones, la cual le fue concedida mediante diligencia de ordenación de 12 de mayo de 2021.

5. El letrado del Parlamento de Cataluña, en representación de este, mediante escrito registrado el 14 de mayo de 2021, comunicó el acuerdo de la mesa de la cámara de personarse en el procedimiento solicitando una prórroga del plazo concedido para formular alegaciones. Por diligencia de ordenación de 17 de mayo de 2021, se acordó tenerle por personado y prorrogarle en ocho días más el plazo inicialmente concedido.

6. En fecha de 3 de junio de 2021 tuvo entrada en el registro general de este tribunal el escrito de alegaciones de la abogada de la Generalitat, en la representación que legalmente ostenta, instando la íntegra desestimación del recurso por las razones que se exponen a continuación.

A) Una vez realizada la síntesis del objeto de la demanda y el motivo de impugnación, se asevera que la modificación del mínimo del contribuyente del IRPF por la Ley 5/2020 se inserta en el contexto de la prórroga de los presupuestos autonómicos de 2017 y que, según su propio preámbulo, tiene como objetivo incrementar la progresividad del sistema fiscal catalán reduciendo la carga tributaria de los contribuyentes con un nivel de renta más bajo, elevando un 10 por 100 la cuantía de su mínimo exento para adaptarlo al coste de la vida en Cataluña, más elevado que la media estatal.

Por un lado, según el estudio realizado por el Departamento de Vicepresidencia y de Economía y Hacienda de la Generalitat de Catalunya (aportado como documento 1), el perfil de los declarantes beneficiados por esta medida (que son 205043 contribuyentes) es el de un asalariado con un salario neto (excluida la Seguridad Social) igual o inferior a 15.750 euros anuales, con pocos ingresos del ahorro, menor de sesenta y cinco años, sin discapacidad y sin descendientes y ascendientes a cargo, y que presenta la declaración individual; y, por otro lado, el apartado 1 de la nota de la Dirección General de Tributos y Juego emitida en relación con el informe previo del Consejo Superior para la Dirección y Coordinación de la Gestión Tributaria sobre el proyecto de ley de esta Ley 5/2020 (que se adjunta como documento 2) declara que con esta modificación del mínimo del contribuyente, la Generalitat intenta adecuar el mínimo exento a la capacidad de compra real en Cataluña; primero, porque el coste de la vida es más elevado que en la media estatal; y, segundo, porque el actual concepto de mínimo personal (estatal) está muy por debajo del umbral de pobreza en España (en 2018 era de 8.871 euros anuales) y en Cataluña (en 2018 era de 10.981 euros anuales), y esta infravaloración del mínimo personal afecta más a las personas con rentas bajas inferiores a 12.450 euros (porque su renta disponible después de impuestos no llega a ser suficiente para cubrir sus necesidades vitales) que a los contribuyentes con mayores ingresos: Así, se dice, en el primer quintil de renta, el 36 por 100 de población catalana vive en hogares que destinan más del 40 por 100 de los ingresos a los gastos de la vivienda, mientras que en el quinto quintil de renta este porcentaje no llega al 1 por 100.

Por todo ello la abogada de la Generalitat considera que el art. 88 de la Ley 5/2020 adecúa el IRPF a los principios de capacidad económica y de progresividad del art. 31.1 CE; adecuación a estos principios

constitucionales que, según la STC 182/1997, de 28 de octubre, deben encontrar «su más cabal proyección» en este impuesto, al ser «una figura central de la imposición directa» y, por tanto, constituir «una de las piezas básicas de nuestro sistema tributario».

B) Tras recordar: (i) el bloque de la constitucionalidad sobre tributos cedidos y, en especial, sobre la cesión de competencias normativas en el IRPF [art. 19.2 a) LOFCA y art. 46 de la Ley 22/2009], y (ii) la doctrina constitucional a favor de una interpretación de los límites constitucionales al poder tributario autonómico (como el art. 149.1.14 CE) que no haga inviable el ejercicio de dicha potestad [STC 65/2020, de 18 de junio, FJ 7 D)], la representante de la Generalitat formula tres alegaciones en defensa de constitucionalidad del precepto autonómico impugnado expresando la inexistencia de extralimitación en el ejercicio de las competencias normativas cedidas respecto al mínimo personal y familiar del gravamen autonómico del IRPF previstas el art. 46.1 a), 2 e) y 2 f) de la Ley 22/2009.

a) En primer lugar, a su juicio, el análisis detallado del art. 57 LIRPF evidencia el establecimiento de un reconocimiento generalizado del mínimo del contribuyente que puede elevarse atendiendo a circunstancias personales concretas. Comparando esta norma estatal con el art. 88 de la Ley 5/2020, afirma respecto de este último que: (i) primero, no altera el mínimo del contribuyente específico de los mayores de sesenta y cinco y de setenta y cinco años (no modifica la única circunstancia personal a que se refiere el art. 57 LIRPF); mínimo por edad que, como el propio «manual práctico de renta 2020» de la Agencia estatal de la administración tributaria reconoce, no ha sido modificado por el precepto autonómico impugnado; (ii) segundo, no altera ningún otro concepto o circunstancia personal y familiar integrada en el mínimo personal y familiar prevista en los arts. 56 a 60 LIRPF; y (iii), tercero, únicamente incrementa un 10 por 100 el importe (general) del mínimo del contribuyente fijado en el art. 57.1 LIRPF atendiendo al nivel de renta del contribuyente (y no a circunstancia personal alguna) para adaptarlo a las especiales circunstancias socioeconómicas de Cataluña, donde el coste de la vida es más elevado que la media estatal. Y este incremento para contribuyentes con rentas bajas se realiza sin tener en cuenta ninguna circunstancia personal y familiar, tal y como se regula el mínimo general del contribuyente en el art. 57.1 LIRPF, respetando, por tanto, la prohibición del art. 46.2 e) de la Ley 22/2009 y la estructura del impuesto.

b) En segundo lugar, arguye esta representación autonómica que esta modificación no provoca distorsiones en la aplicación del IRPF en relación con los contribuyentes del resto del Estado por las siguientes razones: (i) porque la regulación catalana no les afecta ni directa ni indirectamente a través de la recaudación del Estado por el IRPF en Cataluña (la disminución de ingresos incide únicamente en el gravamen autonómico del IRPF en relación con la hacienda catalana); y (ii) porque en el caso de los contribuyentes con rentas más bajas no existe desigualdad territorial al estar compensando el legislador autonómico el mayor esfuerzo económico para satisfacer las necesidades básicas que les supone vivir en Cataluña.

c) Por último, aduce que el Estado no da razones sobre como la medida tributaria impugnada podría provocar los «efectos adversos» que la Ley 22/2009 trata de evitar con los límites impuestos a la creación ex novo de deducciones en la cuota autonómica en el art. 46.1 c).

C) Finalmente, para rebatir la denuncia de que el art. 88 de la Ley 5/2020 no se acomoda a la naturaleza del mínimo del contribuyente configurado en el art. 56 LIRPF, la abogada de la Generalitat se basa en la doctrina consolidada en la STC 19/2012, de 15 de febrero, FJ 4 a), en la que se especifica que la Constitución obliga a garantizar un mínimo vital o de subsistencia libre de gravamen, pero no los mecanismos legales en los que este puede articularse en el IRPF (sobre la base imponible, a través del establecimiento de exenciones, deducciones o reducciones; sobre la cuota tributaria, mediante deducciones o bonificaciones; regulando la tarifa, mediante el establecimiento de un tipo cero para un primer tramo de renta; o actuando a la vez sobre todos estos elementos). De ahí que tan legítimas son las opciones legislativas propuestas por el Estado en el escrito de interposición del presente recurso de inconstitucionalidad (incremento del mínimo personal para todos los contribuyentes o reducción de los tipos de gravamen en los primeros tramos de la tarifa), como la establecida en el precepto autonómico aquí impugnado: incremento del mínimo para los contribuyentes con rentas más bajas. Es más, las medidas propuestas por el Estado benefician a todos los contribuyentes (y no exclusivamente a los que obtienen menos rentas, que es el objetivo pretendido) y comportan una pérdida de recaudación más elevada (220,89 millones de euros frente a los 12,40 millones de euros que supone la medida tributaria adoptada, como se especifica en la documentación adjunta), por lo que fueron desechadas por el legislador autonómico.

7. Mediante escrito registrado en este tribunal el 8 de junio de 2021, el letrado del Parlamento de Cataluña, en la representación que ostenta, presenta sus alegaciones, solicitando se declare la plena constitucionalidad del art. 88 de la Ley 5/2020 con base en los siguientes argumentos.

A) Tras resumir el motivo de impugnación y la finalidad que del precepto autonómico recurrido ofrece el preámbulo de la Ley 5/2020, comienza destacando que, conforme a la doctrina constitucional, no compete a este tribunal enjuiciar si las soluciones adoptadas en la ley impugnada son las más correctas técnicamente, sino su

adecuación a la Constitución (STC 19/2012, FJ 3). También aclara que la opción elegida por el legislador catalán para regular el mínimo personal aplicable al gravamen autonómico del IRPF responde a una finalidad adicional no contemplada por las dos medidas tributarias sobre el mínimo vital que el abogado del Estado tilda de «adecuadas» o «correctas», cual es reducir exclusivamente la carga tributaria de las rentas más bajas, como expuso el entonces vicepresidente del Govern y consejero de Economía y Hacienda en la sesión del Parlamento de Cataluña de 12 de febrero de 2020. Dicha minoración de la carga fiscal hasta un determinado umbral de renta por medios diferentes de la tarifa, y sin alterar la carga tributaria de las rentas más altas, es una opción legislativa: (i) constitucionalmente legítima según este tribunal (STC 19/2012, FJ 4); (ii) que también se obtiene a través de las deducciones en la cuota creadas por las comunidades autónomas aplicables hasta un determinado umbral de renta o en la propia ley estatal para la aplicación de los mínimos por descendientes y ascendientes (arts. 58 y 59 LIRPF), y (iii) que se ha adoptado en países de nuestro entorno, como en el art. 4 de la Finance Act 2009 de Reino Unido.

B) Continúa el letrado del Parlamento de Cataluña reseñando el bloque de la constitucionalidad en materia de cesión de competencias normativas sobre el IRPF con especial atención a la fijación del mínimo personal y familiar del art. 46.1 a) y 2 e) de la Ley 22/2009, y rechazando la interpretación restrictiva que de dicha cesión propone el abogado del Estado alegando su contradicción con el nuevo modelo de hacienda autonómica basado en la corresponsabilidad fiscal y con el peso que los tributos cedidos tienen en este sistema de financiación autonómica (SSTC 204/2011, de 15 de diciembre, FJ 8, y 76/2014, de 8 de mayo, FJ 4).

a) De un lado, a su juicio, el art. 88 de la Ley 5/2020 no solo se acomoda a la naturaleza del mínimo del contribuyente configurado en la actual LIRPF (puesto que aumentar la progresividad del impuesto fue el objetivo de la modificación operada en la Ley 35/2006 con respecto a su configuración como reducción de la base imponible en la LIRPF anterior), sino que ahonda en esa progresividad al disponer que, hasta un determinado umbral de renta, el mínimo del contribuyente aumente un 10 por 100 ex art. 46.1 a) de la Ley 22/2009. Asimismo, rechaza el argumento del abogado del Estado de que las necesidades básicas son las mismas para todos los contribuyentes con la misma situación personal y familiar con independencia de su nivel de renta, puesto que: (i) la doctrina científica ha entendido que la vigente LIRPF ha establecido un mínimo vital decreciente en función de la cuantía de la renta, y (ii) en esa misma línea, el legislador catalán considera que el esfuerzo económico para acceder a las necesidades básicas varía en función de la capacidad económica de los contribuyentes, siendo mayor para las rentas más bajas. De ahí que el umbral de renta utilizado por el precepto autonómico impugnado –12.450 euros– para que resulte aplicable el mínimo incrementado se sitúe levemente por encima del umbral de riesgo de pobreza para los hogares formados por una sola persona (10.981 euros) según la última «encuesta de condiciones de vida» correspondiente al año 2018 elaborada por el Instituto de Estadística de Cataluña.

b) De otro lado, sostiene que la fijación de un umbral de renta para el acceso al incremento del mínimo del contribuyente aprobado de conformidad al art. 46.1 a) de la Ley 22/2009, no modifica, en contra del art. 46.2 e) de la Ley 22/2009, los conceptos y las circunstancias personales y familiares contenidos en los arts. 56-60 LIRPF, ni desvirtúa la naturaleza de los mínimos, ni la estructura del IRPF. En primer lugar, del concepto de mínimo personal y familiar definido en el art. 56 LIRPF no se desprende que los mínimos tengan que ser los mismos para todos los contribuyentes que se encuentren en cada una de las situaciones personales reguladas, con independencia de su capacidad económica, dado que los mínimos por descendientes y por ascendientes previstos en la ley estatal (arts. 58 y 59 LIRPF) establecen umbrales de renta para ser aplicados, como también lo hacía la antigua Ley 40/1998, de 9 de diciembre, del IRPF, antes y después de su reforma por la Ley 46/2002, de 18 de noviembre. En segundo lugar, la capacidad económica no puede considerarse una situación personal a efectos del art. 46.2 e) de la Ley 22/2009 sin contravenir lo dispuesto en el preámbulo de la actual LIRPF «esta estructura supone que los contribuyentes no tributan por las primeras unidades monetarias que obtienen y que destinan a cubrir las necesidades vitales, de forma que los contribuyentes con iguales circunstancias personales y familiares logran el mismo ahorro, con lo que se mejora la progresividad del impuesto». Y, en tercer lugar, la norma impugnada no regula la única situación personal contenida en el art. 57 LIRPF, cual es la edad del contribuyente, pues no fija edades distintas para la aplicación del mínimo incrementado, ni establece un tercer mínimo incrementado para mayores de ochenta y cinco años.

C) Esta representación autonómica asevera, en contra de lo argumentado por el abogado del Estado, que una interpretación sistemática del art. 46.1 a) y 2 e) y del art. 46.1 c) de la Ley 22/2009 (en concreto, de la configuración de la cesión de la competencia normativa sobre mínimo personal y familiar, y deducciones en la cuota) avala la constitucionalidad del art. 88 de la Ley 5/2020. Y ello porque la interpretación contraria sería inane, puesto que la comunidad autónoma podría conseguir para aquellos contribuyentes con una suma de bases liquidables general y del ahorro igual o inferior a 12.450 euros un efecto idéntico al obtenido con el incremento en 555 euros del mínimo personal del art. 57.1 LIRPF a través una deducción en la cuota del 12 por 100 de 555 euros.

8. Por providencia de 26 de octubre de 2021 se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia el día 28 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de inconstitucionalidad ha sido promovido por el presidente del Gobierno contra el art. 88 de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/2020, de 29 de abril, de medidas fiscales, financieras, administrativas y del sector público, y de creación del impuesto sobre instalaciones que inciden en el medio ambiente. Este precepto fija, con efectos desde 1 de enero de 2020, las cuantías del mínimo personal (o del contribuyente) aplicables al tramo autonómico del IRPF disponiendo lo siguiente:

«Artículo 88. *Mínimo del contribuyente (Impuesto sobre la renta de las personas físicas).*

Con efectos desde el 1 de enero de 2020, y en los términos del artículo 46.1 a de la Ley del Estado 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, se establece el siguiente importe para el mínimo personal:

- a) El mínimo del contribuyente es, con carácter general, de 5.550 euros anuales.
- b) Si la suma de las bases liquidables general y del ahorro del contribuyente es igual o inferior a 12.450 euros, el mínimo del contribuyente es de 6.105 euros anuales.»

El abogado del Estado solicita la inconstitucionalidad y nulidad del art. 88 de la Ley 5/2020 por invadir la competencia exclusiva del Estado sobre hacienda general (art. 149.1.14 CE) al desbordar el marco competencial de la cesión de competencias normativas a la comunidad autónoma que, sobre el mínimo personal del IRPF, establece el Estado en los arts. 10.2 y 19.2 a) de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las comunidades autónomas; y, en concreto, en el art. 46 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», al que se remite el art. 2.2 de la Ley 16/2010, de 16 de julio, «del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Cataluña y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión».

Por su parte, tanto la abogada de la Generalitat como el letrado del Parlament de Cataluña, en los términos que se sintetizan en los antecedentes, solicitan la desestimación del recurso por no concurrir la tacha de inconstitucionalidad en él invocada, al haberse ejercido las competencias normativas delegadas sobre el mínimo personal del IRPF dentro del marco establecido en el bloque de la constitucionalidad y, por tanto, sin contravención de los arts. 149.1.14 CE en relación con los arts. 133.1 y 157.3 CE.

Dado que la queja de la representación estatal se centra exclusivamente en el incremento autonómico sobre la cuantía estatal del mínimo personal del IRPF para los contribuyentes con rentas bajas, el objeto de este proceso constitucional queda circunscrito al apartado b) del art. 88 de la Ley 5/2020.

2. Dado que nos encontramos ante una controversia estrictamente competencial, debemos comenzar concretando la distribución que del poder tributario estatal y autonómico en materia de tributos estatales cedidos, hace la Constitución y el bloque de la constitucionalidad, ya que en los estatutos de autonomía las comunidades autónomas han asumido competencias sobre los mismos. En particular, Cataluña en el art. 203.2 de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

Habiéndose recogido recientemente este marco competencial con carácter general en la STC 65/2020, de 18 de junio, FJ 5 C), se da aquí por reproducido, sin perjuicio de resaltar sus líneas fundamentales:

A) Los impuestos cedidos son tributos de titularidad estatal, fruto de la potestad tributaria originaria del Estado ex art. 133.1 CE y de su competencia exclusiva sobre Hacienda General (art. 149.1.14 CE). Por tanto, es el Estado el que establece en la Ley Orgánica de financiación de las comunidades autónomas, ex art. 157.3 CE, «la regulación esencial de la cesión» (STC 181/1988, de 13 de octubre, FJ 3), actualmente recogida en los arts. 10, 11, 19.2 y 20.2, 3 y 5 LOFCA; y en las leyes reguladoras del sistema de financiación autonómica (la vigente Ley 22/2009) se complementa y desarrolla ese marco orgánico general que determina el régimen de cesión de tributos a las comunidades autónomas, regulando las condiciones y el alcance de la misma. Dicha cesión se produce para Cataluña con la promulgación de la Ley 16/2010, de 16 de julio, «del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Cataluña y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión», que modifica la disposición adicional séptima del Estatuto de Autonomía de Cataluña, puesto que, como determina el art. 10.2 LOFCA, se entenderá efectuada la cesión «cuando haya tenido lugar en virtud de precepto expreso del Estatuto correspondiente, sin perjuicio de que el alcance y condiciones de la misma se establezca en una ley específica».

Por lo aquí importa, además del Estatuto de Autonomía de Cataluña y la Ley Orgánica de financiación de las comunidades autónomas, en lo que concierne a la delegación de facultades normativas al amparo del art. 150.1

CE, tanto esta última ley ordinaria (en adelante, Ley 16/2010 o ley específica de cesión) como la Ley 22/2009, a la que la primera se remite (art. 2.2: «se atribuye a la Comunidad Autónoma de Cataluña la facultad de dictar para sí misma normas legislativas, en los casos y en las condiciones previstos en la Ley 22/2009»), forman parte del bloque de la constitucionalidad ex art. 28 LOTC al delimitar competencias entre el Estado y las comunidades autónomas en materia de tributos cedidos [por todas, SSTC 161/2012, de 20 de septiembre, FJ 2 c), y 197/2012, de 6 de noviembre, FJ 2].

B) Se trata, pues, de tributos establecidos por el Estado y regulados principalmente por él, cuyo producto corresponde total o parcialmente a las comunidades autónomas (arts. 203.2 EAC y 10.1 LOFCA), por lo que su cesión a las comunidades autónomas no implica «la transmisión de la titularidad sobre el mismo o sobre el ejercicio de las competencias inherentes al mismo» (SSTC 192/2000, de 13 de julio, FJ 8; 35/2012, de 15 de marzo, FJ 7, y 161/2012, de 20 de septiembre, FJ 3), como indica también el art. 45 de la Ley 22/2009. En la actualidad, el régimen legal de los tributos cedidos es sustancialmente distinto en función de la figura impositiva objeto de cesión y esas diferencias se proyectan sobre la triple desmembración de la competencia que puede ejercerse sobre la materia tributaria: la competencia normativa, la competencia ejecutiva o administrativa (que incluye también las funciones de sanción y de revisión) y la competencia sobre el rendimiento o producto de la recaudación de dichos tributos.

C) En lo que afecta al IRPF, aquí concernido, el régimen de cesión contempla, de un lado, la atribución parcial del 50 por 100 de los rendimientos [disposición adicional séptima a) EAC; art. 11 a) LOFCA; arts. 12, 25.1 a), 26 y 30 de la Ley 22/2009; y art. 1 a) de la Ley 16/2010] sin delegación de competencias administrativas o ejecutivas (de aplicación, sanción y revisión) [arts. 19.2 y 3, y 20.2 y 3 LOFCA; arts. 204.1 y 2, y 205 EAC; art. 54.2 a) de la Ley 22/2009, al que se remite el art. 2.1 de la Ley 16/2010]. De otro lado, de acuerdo con lo dispuesto en los arts. 150.1 CE y 19.2 LOFCA, a partir del sistema de financiación autonómica implantado en España en 1997, la cesión de tributos a las comunidades autónomas incluye la delegación de competencias normativas que en cada caso se indiquen al regular la cesión aplicable *ratione temporis* (por todas, SSTC 25/2016, de 15 de febrero, FJ 2, y 33/2016, de 18 de febrero, FJ 4). Y en cuanto al IRPF, estas competencias normativas delegadas consisten, en virtud del art. 19.2 a) LOFCA, no solo en «la regulación de la tarifa y deducciones de la cuota» sino también, como novedad del sistema de financiación autonómica vigente, en «la fijación de la cuantía del mínimo personal y familiar».

Comoquiera que el ejercicio autonómico de dichas competencias normativas debe realizarse «en los términos que establezca la Ley que regule la cesión de tributos» (arts. 10.3 y 19.2 LOFCA); y esta se remite a lo dispuesto en la Ley 22/2009 (art. 2.2 de la Ley 16/2010), habrá que estar a lo preceptuado en su art. 46 «Alcance de las competencias normativas en el Impuesto sobre la renta de las personas físicas». Este precepto, debido a la relevancia que entraña la cesión de competencias normativas del IRPF, y a diferencia de los demás impuestos cedidos, establece dos listas (positiva y negativa) sobre las condiciones de la delegación normativa de los tres elementos esenciales del IRPF que permite el art. 19.2 a) LOFCA.

Concretamente, y por lo que se refiere al mínimo personal y familiar aplicable al tramo autonómico del IRPF, de una parte, se dispone en el art. 46.1 a) que «las comunidades autónomas podrán asumir competencias normativas sobre: a) El importe del mínimo personal y familiar aplicable para el cálculo del gravamen autonómico. A estos efectos, las comunidades autónomas podrán establecer incrementos o disminuciones en las cuantías correspondientes al mínimo del contribuyente y a los mínimos por descendientes, ascendientes y discapacidad a que se refieren los artículos 57, 58, 59 y 60 de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del impuesto sobre la renta de las personas físicas con el límite del 10 por 100 para cada una de las cuantías». Y, de otra parte, en la lista complementaria del art. 46.2 se prevé que «Las comunidades autónomas no podrán regular: [...] e) Los conceptos ni las situaciones personales y familiares comprendidos en cada uno de los mínimos a que se refieren los artículos 57, 58, 59 y 60, ni las normas para su aplicación previstas en el artículo 61, de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del impuesto sobre la renta de las personas físicas; y f) En general, todas las materias no contempladas en el apartado 1 anterior».

Asimismo, aunque las leyes estatales reguladoras de los tributos cedidos no son parámetro de enjuiciamiento de forma directa, sí pueden serlo por remisión cuando las normas estatales de cesión se remiten expresamente a ellas, como lo hace el art. 46 de la Ley 22/2009 (STC 197/2012, FJ 3, con cita de la STC 161/2012, FJ 3). En este caso, será norma de contraste la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, «del impuesto sobre la renta de las personas físicas y de modificación parcial de las leyes de los impuestos sobre sociedades, sobre la renta de no residentes y sobre el patrimonio».

3. Una vez expuesto el ámbito de la delegación estatal de las competencias normativas sobre el mínimo personal y familiar aplicable en la determinación del gravamen autonómico del IRPF, corresponde ya analizar si el establecimiento autonómico de un mínimo personal incrementado, de aplicación exclusiva a contribuyentes con base liquidable total (general y del ahorro) igual o inferior a 12.450 euros, como el aquí impugnado, se realiza dentro del marco y límites introducidos por el Estado en el art. 46 de la Ley 22/2009 (al que el art. 2.2 de la ley específica de cesión se remite) en el ejercicio de su potestad originaria ex arts. 133.1, 149.1.14 y 157.3 CE.

A) Procede comenzar este examen con un breve análisis de la norma autonómica impugnada y la norma estatal de contraste.

a) Por un lado, el art. 88 b) de la Ley 5/2020 introduce, a los efectos de determinar el gravamen autonómico del IRPF, un incremento de la cuantía del mínimo personal prevista por el legislador estatal en el art. 57.1 LIRPF, cifrado en 6.105 euros anuales, para los contribuyentes cuya suma de bases liquidables (general y del ahorro) sea igual o inferior a 12.450 euros. Con esta medida tributaria el legislador autonómico persigue, según la exposición de motivos de la referida Ley 5/2020, (i) incrementar la progresividad del impuesto y (ii) reducir la carga tributaria a los contribuyentes con un nivel de renta más bajo sin alterar la del resto, compensando así el mayor coste de la vida en Cataluña, más elevado que la media estatal; y evitando asimismo que esta rebaja fiscal tenga un importante coste presupuestario para la Generalitat, como expresan las representaciones autonómicas.

b) Por otro lado, el art. 57 LIRPF determina las cuantías del mínimo personal o del contribuyente; cuantías que, junto con las establecidas para los mínimos por ascendientes y descendientes a cargo (arts. 58 y 59 LIRPF) y para el mínimo por discapacidad (art. 60 LIRPF), conforman la cuantía del denominado mínimo personal y familiar, que constituye «la parte de la base liquidable no sometida a tributación por destinarse a satisfacer las necesidades básicas personales y familiares del contribuyente» (art. 56.1 LIRPF). Y a efectos del cálculo del gravamen autonómico se incrementará o disminuirá en los importes que apruebe la comunidad autónoma «de acuerdo con lo establecido en la Ley 22/2009» (art. 56.3 LIRPF). En el actual IRPF ese mínimo personal y familiar ya no se configura, a diferencia del IRPF anterior, como reducción de base imponible, sino que incide en la determinación de la cuota. De ahí que para hallar las cuotas íntegras estatal y autonómica se apliquen las escalas, primero, a toda la base liquidable (sin sustraer el mínimo) y, después, al mínimo personal y familiar, minorando el segundo resultado del primero (arts. 63 y 74 LIRPF).

Así, con carácter general, la cuantía del mínimo personal o del contribuyente será de 5.550 euros anuales (art. 57.1 LIRPF), aumentando en 1.150 euros anuales si la edad de este a la fecha de devengo del impuesto supera los sesenta y cinco años, y en 1.400 euros anuales adicionales si supera los setenta y cinco años (art. 57.2 LIRPF).

B) A la vista del contraste de los dos preceptos y del marco competencial anteriormente descrito, cabe apreciar una extralimitación en el ámbito de la cesión, puesto que una interpretación sistemática de los apartados 1 a) y 2 e) del art. 46 de la Ley 22/2009 impide a las comunidades autónomas supeditar o condicionar la modificación que eventualmente establezcan sobre las cuantías del mínimo personal y familiar estatal, ya sea al nivel de rentas del contribuyente (como la norma aquí impugnada), ya sea a cualquier otra circunstancia subjetiva (personal o familiar) u objetiva (como la cuantía o el origen de la renta, por ejemplo) no contemplada expresamente en la regulación estatal de esos mínimos (arts. 57-60 LIRPF).

En efecto, el citado art. 46.1 a) permite incrementar o disminuir las cuantías aprobadas por el Estado a efectos del cálculo del gravamen autonómico; pero, en todo caso, y con el fin de mantener la necesaria coherencia en un aspecto tan relevante del IRPF, se fijan dos límites: primero, un porcentaje máximo de variación, al alza o a la baja, del 10 por 100 para cada una de las cuantías que componen el mínimo personal y familiar [art. 46.1 a)]; y, segundo, una prohibición específica de regulación autonómica (i) de los conceptos y las circunstancias personales y familiares comprendidos en cada mínimo estatal (art. 57-60 LIRPF) y (ii) de las normas de aplicación de los mismos (art. 61 LIRPF), que deberán ser los previstos por la normativa estatal [art. 46.2 e)]. En consecuencia, a diferencia de la delegación de la «regulación» sobre la escala autonómica aplicable a la base imponible general y sobre las deducciones en la cuota autonómica [con las condiciones del art. 46.1 b) y c), respectivamente], el alcance de la cesión de la competencia normativa en materia de mínimo personal y familiar se circunscribe, como bien estipula el art. 19.2 a) LOFCA, a la «fijación» de las cuantías que lo integran (que no «regulación» del propio mínimo); lo que implica exclusivamente graduar el importe de cada una de las cantidades hasta un 10 por 100 sin someterlas a más condicionamientos que los establecidos por el Estado. Varios argumentos avalan esta conclusión.

a) Ya en las SSTC 161/2012 (FJ 5) y 197/2012 (FJ 4), al enjuiciar el posible desbordamiento del ámbito estatal de cesión de competencias normativas sobre la creación autonómica de deducciones en la cuota del IRPF, se expuso que en la LIRPF existen reducciones o deducciones que únicamente tienen en cuenta circunstancias personales y familiares del contribuyente, como las previstas en los arts. 56 a 61 LIRPF, que toman en consideración la edad, la discapacidad física, el número de descendientes o ascendientes a cargo, y que cumplen la función de subjetivizar la carga tributaria; y otras vinculadas a la obtención de una determinada categoría de renta y no solo a circunstancias puramente personales, poniendo de ejemplo el entonces vigente art. 20 LIRPF (reducción por obtención de rendimientos del trabajo). Pues bien, baste acudir ahora al art. 32.2 LIRPF (reducción por obtención de rendimientos de actividades económicas) para señalar que el legislador del IRPF introduce reducciones que, a diferencia del mínimo personal y familiar de los arts. 56 a 61 LIRPF, se vinculan a la obtención de una clase de renta (rendimientos de actividades económicas), aunque tengan en cuenta determinadas situaciones personales del

contribuyente (como la discapacidad, en este caso) y se gradúan, en lo que ahora importa, en función de la cuantía de los rendimientos obtenidos.

Así las cosas, es precisamente porque el mínimo personal y familiar configurado en la ley estatal atiende única y exclusivamente a circunstancias subjetivas personales y familiares (y, en concreto, el mínimo personal del art. 57 LIRPF solo a la edad del contribuyente), por lo que la introducción autonómica de un elemento objetivo ajeno a la regulación estatal del mínimo del contribuyente para modular su importe, como es la cuantía de la renta, desborda el ámbito de cesión diseñado en el art. 46.2 e), que prohíbe regular el propio mínimo personal del art. 57 LIRPF. Y ello con independencia de que, como sostienen las representaciones autonómicas, (i) el precepto impugnado no modifique la única circunstancia personal (la edad) prevista en el art. 57 LIRPF y (ii) el nivel de renta del contribuyente no constituya una circunstancia personal (ni familiar) cuya regulación por parte de la comunidad autónoma prohíba expresamente el art. 46.2 e) de la Ley 22/2009.

b) Admitir lo contrario conllevaría desvirtuar el concepto unitario de mínimo personal y familiar para todos los contribuyentes con las mismas situaciones personales y familiares con independencia de su nivel de renta que, según el legislador del IRPF de 2006, se halla no a través de la cuantía de ese mínimo (que es única para todos), sino a través de la aplicación a la misma de un tipo cero. En este sentido, este tribunal ya ha reconocido expresamente la legitimidad constitucional de que el legislador condicione o no el mínimo vital de subsistencia (y dentro de él, el mínimo personal y familiar del IRPF) en función del nivel de renta «pudiendo ser válida la opción de condicionar la aplicación del mínimo hasta un determinado umbral de renta, igual de válida es la opción contraria, esto es, la de garantizar aquel mínimo vital de subsistencia libre de gravamen para todos los obligados al sostenimiento del gasto público» (STC 19/2012, de 15 de febrero, FJ 4). Pero, en todo caso, la elección de la articulación de la protección de ese mínimo en el IRPF entre las diferentes opciones legislativas constitucionalmente posibles solo puede competir al Estado en el legítimo ejercicio de su poder tributario originario (art. 133.1 CE) y de su competencia exclusiva de hacienda general (art. 149.1.14 CE) para la regulación de sus propios tributos, con la única excepción exclusivamente cuantitativa establecida en el art. 46.1 a) de la Ley 22/2009 y cedida a la comunidad autónoma catalana ex art. 2.2 de la Ley 16/2020 [arts. 203 EAC y 19.2 a) LOFCA].

c) Adicionalmente, debe rechazarse, de un lado, el argumento del letrado del Parlament de que el legislador estatal haya introducido un umbral de renta para la aplicación del mínimo por ascendientes y descendientes en los arts. 58 y 59 LIRPF que, de existir, solo permitiría su propia variación hasta un 10 por 100 ex art. 46.1 a) de la Ley 22/2009 y no la introducción de dicho umbral en el mínimo del contribuyente del art. 57 LIRPF, donde no se contempla. Es más, los umbrales de renta de los arts. 58 y 59 LIRPF se refieren no al contribuyente sino a la determinación de los concretos ascendientes y descendientes que generan el derecho a los mismos, que no es lo mismo; umbrales que, por otra parte, tampoco podría modificar la comunidad autónoma al constituir estos una circunstancia familiar (concepto de ascendiente o descendiente a cargo) ex art. 46.2 e) de la Ley 22/2009. Y, de otro lado, debe afirmarse que el hecho de que la comunidad autónoma, en el ejercicio de la competencia normativa delegada en el art. 46.1 c) de la Ley 22/2009, pueda crear una deducción en la cuota autonómica del IRPF de efectos equivalentes al mínimo incrementado aquí impugnado y para los mismos destinatarios [del 12 por 100 sobre la cuantía del aumento que el art. 88 b) de la Ley 5/2020 aplica sobre el mínimo personal estatal: 555 euros, según sostiene el letrado del Parlament] en ningún caso convierte en constitucional el incremento autonómico del mínimo personal aquí controvertido.

C) Por lo demás, no procede que este tribunal se pronuncie, como insta el abogado del Estado, sobre la pretendida adecuación de la medida tributaria impugnada a las finalidades que persigue según el preámbulo de la Ley 5/2020 o a la propia estructura del IRPF vigente; ni tampoco, como pretenden las representaciones autonómicas, sobre qué norma sobre el mínimo del contribuyente (la autonómica impugnada o la estatal de contraste) plasma mejor los principios constitucionales de capacidad económica y progresividad de los que el IRPF, como pilar estructural del sistema tributario, debe ser «su más cabal proyección» (STC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 6). Y ello por ser estas cuestiones de política legislativa, ajenas a la función de este tribunal. En efecto, no corresponde efectuar valoración alguna sobre la calidad o acierto técnico de la norma autonómica controvertida «pues no es este tribunal “juez de la calidad técnica de las leyes”, en su triple dimensión de corrección técnica, oportunidad o utilidad de las leyes (STC 341/1993, de 18 de diciembre, FJ 2; con posterioridad, STC 341/2005, de 21 de diciembre, FJ 9), sino “vigilante de su adecuación a la Constitución” (STC 40/2018, de 26 de abril, FJ 8)» [SSTC 119/2018, de 31 de octubre, FJ 2 b); y 65/2020, FJ 8 A)] y, en este caso, al marco de cesión estatal de competencias normativas sobre el IRPF diseñado en el bloque de la constitucionalidad.

D) Por todo lo expuesto debe declararse la inconstitucionalidad y nulidad del art. 88 b) de la Ley 5/2020, al fijar un incremento del mínimo personal estatal de aplicación exclusiva hasta un determinado umbral de renta, excediendo los límites que para el ejercicio autonómico de esa competencia cedida prevé el Estado en el art. 46.1 a) y 2 e) de la Ley 22/2009, al que se remite el art. 2.2 de la ley específica de cesión, y produciéndose automáticamente una invasión de la competencia estatal sobre el IRPF (art. 149.1.14 CE en relación con los arts. 133.1 y 157.3 CE)

Resta modular el alcance de esta declaración de inconstitucionalidad y nulidad para atender adecuadamente a otros valores con trascendencia constitucional, como los derechos de terceros que aplicaron en el IRPF correspondiente al ejercicio 2020 el mínimo incrementado regulado en el apartado b) del art. 88 de la Ley 5/2020 declarado ahora inconstitucional. Por este motivo, conforme a exigencias del mentado principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), las obligaciones tributarias devengadas a su amparo no son susceptibles de ser revisadas como consecuencia de la inconstitucionalidad y nulidad ahora declaradas.

FALLO

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, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad y nulidad del art. 88 b) de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/2020, de 29 de abril, de medidas fiscales, financieras, administrativas y del sector público y de creación del impuesto sobre instalaciones que inciden en el medio ambiente, con los efectos determinados en el fundamento jurídico 3 D) de esta sentencia.

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

Dada en Madrid, a veintiocho de octubre de dos mil veintiuno. Juan José González Rivas. Encarnación Roca Trías. Andrés Ollero Tassara. Santiago Martínez-Vares García. Juan Antonio Xiol Ríos. Pedro José González-Trevijano Sánchez. Antonio Narváez Rodríguez. Ricardo Enríquez Sancho. Cándido Conde-Pumpido Tourón. María Luisa Balaguer Callejón. Firmado y rubricado.