

## BASE DE DATOS DE Norma DEF.-

Referencia: NCJ066949

### TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencia 170/2023, de 22 de noviembre de 2023

Pleno

Recurso de inconstitucionalidad núm. 1258/2023

(BOE de 21 de diciembre de 2023)

#### SUMARIO:

**Impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas. Reducción de inconstitucionalidad.** En síntesis, consideran que el precepto legal impugnado es inconstitucional, en primer lugar, por vulnerar la autonomía financiera y política de las comunidades autónomas (arts. 2, 137, 156.1 y 157.3 CE), al neutralizar la defensa de los intereses respectivos en el ejercicio de las competencias propias. En segundo lugar, porque la forma de aprobación de la iniciativa legislativa que ha dado lugar a la Ley 38/2022 supone un claro menosprecio al principio democrático, a los derechos de representación política de las minorías y al principio de legalidad tributaria, incurriendo por tanto en vulneración de los arts. 1.1, 23.2, 66.2 y 87.1 CE. La Sala se remite a la STC 149/2023 de 7 de noviembre de 2023, que resolvió el recurso de inconstitucionalidad n.º 616/2023 (NFC066927) planteado contra este mismo impuesto por la Comunidad de Madrid y que fue desestimado en su totalidad, pues conforme a la jurisprudencia de este Tribunal, el Pleno considera que no se produce vulneración alguna de se haya incumplido la legalidad parlamentaria por la utilización de una proposición en lugar de un proyecto de ley para su aprobación, así como tampoco se está alterando unilateralmente los términos de la cesión del Impuesto sobre el Patrimonio, sin ajustarse al procedimiento establecido para ello, que exige la modificación de la LOFCA ni de la Ley 22/2009 (Sistema de financiación de las CC.AA. de régimen común) ni de la Ley 29/2010 (Cesión de tributos a la Comunidad de Madrid) ni los principios de autonomía financiera (y, vinculada a esta, de la autonomía política), corresponsabilidad fiscal, coordinación y lealtad institucional derivados del art. 156.1 CE. Por tanto, el Tribunal Constitucional desestima íntegramente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de la Junta de Andalucía contra el art. 3 Ley 38/2022 (Gravámenes temporales energético y de entidades de crédito e Impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas). **Voto particular.**

#### PRECEPTOS:

Ley 38/2022 (Gravámenes temporales energético y de entidades de crédito e Impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas), art. 3.  
Constitución Española, arts. 1, 2, 9, 23, 31, 66, 87, 137, 156 y 157.  
Ley Orgánica 8/1980 (LOFCA), art. 6.  
Ley 22/2009 (Sistema de financiación de las CC.AA. de régimen común).  
Ley 58/2003 (LGT), arts.10 y 21.

#### PONENTE:

*Don Juan Carlos Campo Moreno.*

ECLI:ES:TC:2023:170

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Cándido Conde-Pumpido Tourón, presidente, y las magistradas y magistrados doña Inmaculada Montalbán Huertas, don Ricardo Enríquez Sancho, doña María Luisa Balaguer Callejón, don Ramón Sáez Valcárcel, don Enrique Arnaldo Alcubilla, doña Concepción Espejel Jorquera, doña María Luisa Segoviano Astaburuaga, don César Tolosa Tribiño, don Juan Carlos Campo Moreno y doña Laura Díez Bueso, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 1258-2023, interpuesto por el Gobierno de la Junta de Andalucía contra el art. 3 de la Ley 38/2022, de 27 de diciembre, para el establecimiento de gravámenes temporales energético y de entidades de crédito y establecimientos financieros de crédito y por la que se crea el impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas, y se modifican determinadas normas tributarias. Han comparecido el Congreso de los Diputados, el Senado y el Gobierno de la Nación. Han formulado alegaciones la letrada de las Cortes Generales, en representación del Congreso, y el abogado del Estado, en representación del Gobierno. Ha sido ponente el magistrado don Juan Carlos Campo Moreno.

## I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado el 24 de febrero de 2023 en el registro del Tribunal Constitucional, el Gobierno de la Junta de Andalucía interpuso un recurso de inconstitucionalidad contra el art. 3 de la Ley 38/2022, de 27 de diciembre, para el establecimiento de gravámenes temporales energético y de entidades de crédito y establecimientos financieros de crédito y por la que se crea el impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas, y se modifican determinadas normas tributarias (en adelante, Ley 38/2022). Dicha ley fue publicada en el «Boletín Oficial del Estado» núm. 311, de 28 de diciembre de 2022 (corrección de errores publicada en el «BOE» núm. 54, de 4 de marzo de 2023, que no afecta al precepto impugnado). El art. 3 que se impugna lleva por rúbrica «Impuesto Temporal de Solidaridad de las Grandes Fortunas».

El recurso de inconstitucionalidad se funda en cuatro motivos: a) infracción de la autonomía financiera de las comunidades autónomas y del bloque de la constitucionalidad en materia de tributos cedidos; b) vulneración del derecho de representación política consagrado en el art. 23.2 CE; c) vulneración de los principios de lealtad constitucional y de lealtad institucional del art. 2.1 g) de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las comunidades autónomas (LOFCA), y d) infracción del principio de seguridad jurídica del art. 9.3 CE.

a) La demanda denuncia, en primer lugar, la vulneración de la autonomía financiera de la Comunidad Autónoma de Andalucía y la consiguiente infracción de los arts. 2, 137 y 156.1 CE. A esta alegación principal se suma la infracción de dos garantías procedimentales: (i) de la reserva de ley orgánica para la regulación del ejercicio de las competencias financieras de las comunidades autónomas [art. 157 CE, en relación con los arts. 1 y 19.2 b) LOFCA, y arts. 175 y 180.2 del Estatuto de Autonomía para Andalucía (EAAAnd)]; y (ii) de la obligación prevista en los arts. 176.2 a) y 178 EAAAnd de someter a acuerdo de la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Comunidad Autónoma de Andalucía y de tramitar como proyecto de ley cualquier modificación legislativa que afecte al alcance y las condiciones de la cesión de un tributo.

La impugnación se basa en una comprensión del impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas como una figura tributaria artificiosa que supone un mero sucedáneo o «clon» del impuesto sobre el patrimonio, sobre el que Andalucía estableció una bonificación del 100 por 100 en la cuota a través del Decreto-ley de la Junta de Andalucía 7/2022, de 20 de septiembre. A juicio del letrado autonómico, el nuevo impuesto ha sido introducido con la única finalidad de vaciar de contenido la competencia normativa de las comunidades autónomas sobre el impuesto sobre el patrimonio y, más concretamente, con la intención de neutralizar las bonificaciones introducidas por algunas de ellas.

Los argumentos que acreditan que la verdadera naturaleza del impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas es la de un impuesto «clon» del impuesto sobre el patrimonio son los siguientes: (i) el preámbulo de la propia Ley 38/2022 (apartado V) reconoce tanto la finalidad «armonizadora» del primero de dichos impuestos, como su coincidencia «básica» con el impuesto sobre el patrimonio; (ii) la coincidencia entre ambos tributos va más allá de lo que expresamente se reconoce en el preámbulo, como ponen de manifiesto las numerosas remisiones que hace la Ley 38/2022 a las reglas de la Ley 19/1991, de 6 de junio, del impuesto sobre el patrimonio; (iii) no obstante, la coincidencia fundamental se encuentra en la regulación del hecho imponible. El preámbulo niega la identidad entre ambos tributos, pero el letrado de la Junta observa que la única diferencia es el umbral de tributación (3 000 000 € en el impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas) lo que no puede entenderse integrado en el núcleo esencial de la definición del hecho imponible. Hay, por ello, una coincidencia sustancial entre ambos impuestos, que hacen del tributo aquí controvertido un «impuesto sobre el patrimonio *bis*».

Con este presupuesto, el letrado autonómico argumenta que la figura creada en el artículo impugnado no solo duplica otro tributo estatal preexistente (impuesto sobre el patrimonio), que ha sido objeto de cesión a las comunidades autónomas, sino que, en la práctica, vacía de contenido las competencias normativas atribuidas a la Comunidad Autónoma de Andalucía respecto del impuesto sobre el patrimonio. Así resulta del efecto combinado del art. 3.2.2, que prohíbe la cesión del nuevo tributo a las comunidades autónomas, y del art. 3.15, según el cual de la cuota del impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas se podrá deducir la cuota del impuesto sobre el patrimonio efectivamente satisfecha.

Esta regulación pone a las comunidades autónomas que establecieron bonificaciones de cuota en el impuesto sobre el patrimonio, como es el caso de Andalucía, ante una disyuntiva clara. Si las mantienen, será el Estado el que, a través de este nuevo tributo, reciba los ingresos correspondientes. Si las suprimen, podrán, por lo

menos, recibir esos ingresos. La bonificación queda, con ello, completamente neutralizada. Las comunidades autónomas que no han bonificado el impuesto sobre el patrimonio se verán, además, disuadidas de hacerlo, ya que el único efecto sería transferir los ingresos que vienen percibiendo al Estado.

Esto supone una lesión de la autonomía financiera, ya que –a juicio del gobierno autonómico recurrente– esta debe concebirse en clave de autonomía política (conforme a una lectura conjunta de los arts. 2, 137 y 156.1 CE) y debe entenderse que incluye la utilización de las «herramientas fiscales» no solo para obtener ingresos sino también para perseguir finalidades extrafiscales legítimas (no recaudatorias). Eso es precisamente lo que ha hecho la Comunidad Autónoma de Andalucía al bonificar al 100 por 100 la cuota del impuesto sobre el patrimonio. El Decreto-ley 7/2022, de 20 de septiembre, precisaba que esa bonificación se introducía con el objetivo de atraer «más talento con capacidad inversora y con ello el fomento de la actividad económica andaluza y la creación de empleo» (apartado III del preámbulo). La posibilidad de utilizar las figuras tributarias para lograr fines extrafiscales se ve fortalecida por la propia evolución del sistema de financiación autonómica a un modelo basado en la «corresponsabilidad fiscal».

El letrado de la Junta de Andalucía invoca, en apoyo de esta interpretación, la STC 179/2006, de 13 de junio, FJ 3. En su opinión, si esta resolución reconoce que las comunidades autónomas pueden crear tributos con finalidades extrafiscales, de ello se infiere que también pueden ejercitar con tales fines sus competencias normativas sobre los tributos cedidos por el Estado. Añade que no resulta aplicable a este supuesto la doctrina establecida en la STC 26/2015, de 19 de febrero, que avaló la creación por el Estado del impuesto sobre depósitos en entidades de crédito con pretensión armonizadora. Según argumenta, el Estado actuaba, en dicho supuesto, al amparo del art. 6.2 LOFCA, que le autoriza expresamente a establecer tributos sobre hechos imponible gravados por las comunidades autónomas siempre que introduzca medidas adecuadas de compensación. En este caso, sin embargo, el impuesto sobre el patrimonio no es un tributo autonómico, sino un tributo estatal cedido. Eso quiere decir que estamos ante un hecho imponible que ya está gravado por el propio Estado y que queda, por consiguiente, fuera del ámbito del art. 6.2 LOFCA. Por ello, no puede entenderse amparado por la doctrina fijada en la citada STC 26/2015.

Junto a esta alegación sustancial, este primer motivo del recurso de inconstitucionalidad también se alegan dos infracciones procedimentales o formales: (i) de la reserva de ley orgánica para la regulación del ejercicio de las competencias financieras de las comunidades autónomas resultante del art. 157.3 CE, en relación con los arts. 1 y 19.2.b) LOFCA, dada la especial intensidad que la creación del impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas tiene sobre un tributo cedido (el impuesto sobre el patrimonio) y, en general, sobre el sistema de financiación autonómica. Esta vulneración se relaciona, igualmente, con la infracción del art. 180.2 EAAAnd, que establece que la Comunidad Autónoma de Andalucía ejerce las competencias normativas sobre los tributos cedidos en los términos previstos en la LOFCA y concretados en la ley que regule la cesión de tributos; y (ii) de la obligación prevista en los arts. 176.2 a) y 178 EAAAnd de someter a acuerdo de la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Comunidad Autónoma de Andalucía y de tramitar como proyecto de ley cualquier modificación legislativa que afecte al alcance y las condiciones de cesión de un tributo.

b) En segundo lugar, el Gobierno de la Junta de Andalucía denuncia que la disposición impugnada vulnera el derecho de representación política del art. 23.2 CE. En concreto, en la tramitación parlamentaria que dio lugar al art. 3 de la Ley 38/2022 se vulneró el *ius in officium* de los diputados, pues, al incorporarse a través de una enmienda que no guardaba una mínima conexión de homogeneidad con la iniciativa legislativa que había sido admitida a trámite, se alteró el objeto de deliberación.

Recuerda que la toma en consideración de la proposición de ley que dio lugar a la Ley 38/2022 se produjo el 19 de septiembre de 2022. El debate de totalidad tuvo lugar el 3 de noviembre siguiente. Fue después del debate de totalidad cuando se presentó la enmienda por la que se incorporó el impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas al texto de la iniciativa legislativa en trámite. La enmienda pasó directamente a la Comisión de Asuntos Económicos y Transformación Digital, donde ya no era posible que los parlamentarios de las minorías corrigieran su texto, lo que suscitó la protesta de los grupos parlamentarios Popular y Ciudadanos.

La enmienda así aprobada no guardaba una mínima conexión de homogeneidad con la proposición de ley a la que fue incorporada, pues el texto inicial de esta no contenía ninguna mención al impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas y solo «pretendía regular dos gravámenes temporales de naturaleza no tributaria», uno para el sector eléctrico, gasista y petrolero y otro para las entidades de crédito, en cuanto que son sectores –según el preámbulo de la proposición– «cuyos márgenes de beneficios se pueden ver más favorecidos por la escalada de precios».

Se aprobó, con ello, una enmienda incongruente con la proposición de ley, pues: (i) implicaba la creación de un tributo, cuando la proposición de ley solo quería establecer dos gravámenes temporales de naturaleza no tributaria; (ii) se apartaba del ámbito de sectores favorecidos por la crisis económica al que se refería la proposición inicial; y (iii) respondía, finalmente, a una finalidad armonizadora del alcance y condiciones de cesión del impuesto sobre el patrimonio, lo que era igualmente ajeno a la finalidad originaria de la iniciativa.

c) En tercer lugar, se alega la infracción de los principios de lealtad constitucional y de lealtad institucional del art. 2.1 g) LOFCA. Bajo este motivo de impugnación, se insiste en la neutralización o vaciamiento de las

competencias normativas de la Comunidad Autónoma de Andalucía sobre el tributo cedido, hasta el punto de comprometer el principio de lealtad constitucional como «soporte esencial del funcionamiento del Estado autonómico» (STC 135/2020, de 23 de septiembre).

El recurso hace hincapié aquí en una serie de «indicios» que revelarían que el Estado ha actuado de «mala fe» y en «fraude de ley»: (i) la propia infracción de las exigencias sustantivas y procedimentales del bloque de la constitucionalidad; (ii) la forma elegida para introducir el impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas en el ordenamiento jurídico mediante una enmienda presentada «en el último momento» a una proposición de ley con la que no guardaba la necesaria conexión de homogeneidad; y (iii) la expresa salvaguarda, contenida en el apartado vigesimocuarto del art. 3 de la Ley 38/2022, de la necesidad de acuerdo en comisión mixta para el caso particular de los regímenes forales de País Vasco y Navarra, lo que revelaría la deliberada voluntad de prescindir de ese proceso para el resto de comunidades autónomas.

d) Por último, se alega la infracción del principio de seguridad jurídica del art. 9.3 CE derivada de la aplicación retroactiva de una norma tributaria. En este caso la vulneración se atribuye al apartado décimo del art. 3 de la Ley 38/2022, que dispone que «[e]l impuesto se devengará el 31 de diciembre de cada año y afectará al patrimonio neto del cual sea titular el sujeto pasivo en dicha fecha».

El letrado de la Junta de Andalucía pone de manifiesto que, de acuerdo con la disposición final octava de la propia ley, la entrada en vigor del impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas se produce al día siguiente de la publicación de la Ley 38/2022, lo que tuvo lugar en el «BOE» de 28 de diciembre de 2022, por lo que entró en vigor el 29 de diciembre, dos días antes del devengo, que se produjo el 31 de diciembre. Esto supone la aplicación del impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas para toda persona que haya permanecido más de 183 días en el territorio español en el ejercicio de 2022.

La demanda considera que nos encontramos ante una eficacia retroactiva de la ley, que califica de «grado medio». Aunque reconoce que la retroactividad de las normas tributarias no es, en sí misma, contraria a la Constitución, estima que, en este caso, se opone al principio de seguridad jurídica, ya que la sujeción a este nuevo impuesto era totalmente imprevisible. Los ciudadanos destinatarios del impuesto quedaron «sin posibilidades reales de reacción», pues cuando tuvieron la primera noticia en noviembre de 2022 habían transcurrido más de 183 días del año, de manera que los que residían en España confiando en la aplicación de unas bonificaciones autonómicas en algún caso vigentes desde hace más de doce años quedaron sin margen de reacción para trasladar su domicilio fiscal y se vieron abocados a convertirse en sujetos pasivo de un tributo que entró en vigor el 29 de diciembre de 2022.

e) La demanda solicita por otrosí que se suspenda la aplicación de la norma impugnada, por los importantes perjuicios que se derivarían en caso de aplicarse de forma inmediata. En apoyo de esta solicitud, aduce que, si bien el art. 161.2 CE no prevé expresamente la suspensión en casos como este, tampoco la prohíbe, como ya interpretaron los votos particulares formulados al ATC 90/2010, de 14 de julio.

2. El Pleno del Tribunal Constitucional, a propuesta de la Sección Segunda, mediante providencia de 21 de marzo de 2023, 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 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus presidentes, y al Gobierno, a través de la ministra de Justicia, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes; denegar la suspensión solicitada por otrosí, en aplicación de la doctrina del Tribunal (AATC 90/2010, de 14 de julio; 132/2011, de 18 de octubre; 229/2014, de 23 de septiembre, y 267/2014, de 4 de noviembre); y publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado», lo que tuvo lugar el 25 de marzo de 2023.

3. Mediante escrito registrado el día 24 de marzo de 2023, el letrado de la Junta de Andalucía interpuso un recurso de súplica contra la anterior providencia en lo referido a la denegación de la solicitud de suspensión.

El recurso fue desestimado mediante ATC 189/2023, de 18 de abril.

4. Por escrito registrado el día 30 de marzo de 2023, el presidente del Senado comunicó el acuerdo de la mesa de la Cámara por el que se daba por personada en el proceso y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

5. Mediante un escrito registrado en la misma fecha, la presidenta del Congreso de los Diputados comunicó el acuerdo de la mesa por el que se personaba en el proceso, a los solos efectos de formular alegaciones sobre los vicios de procedimiento legislativo que se denuncian en la demanda, en lo que afecta a dicha Cámara; y encomendaba su representación y defensa a la letrada de las Cortes Generales que dirige la asesoría jurídica de la Secretaría General del Congreso.

El escrito de alegaciones de la letrada de las Cortes Generales, actuando en nombre y representación del Congreso de los Diputados, tuvo entrada en el registro general del Tribunal con fecha 14 de abril de 2023. En primer lugar, aborda la supuesta vulneración del art. 157.3 CE, por no respetar la norma impugnada el rango de ley orgánica exigible y omitir las garantías previstas en el art. 178 EAAnd. La letrada de las Cortes considera que dicha vulneración parte de una equiparación entre el impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas y el impuesto sobre el patrimonio que no se puede compartir. El art. 3 de la Ley 38/2022 –afirma– no altera las condiciones o el alcance de la cesión del impuesto sobre el patrimonio, por lo que no requiere de una modificación de la LOFCA, ni de las demás normas aplicables, de acuerdo con las garantías procedimentales contenidas en el estatuto. El preámbulo de la ley afirma que el nuevo impuesto temporal es complementario del impuesto sobre el patrimonio, pero, a diferencia de este, no es susceptible de cesión y su umbral de tributación es muy superior.

a) La letrada subraya que el art. 3 de la Ley 38/2022 no modifica el art. 11 LOFCA, que establece los impuestos estatales que pueden ser cedidos; ni las competencias normativas de las comunidades autónomas en el impuesto sobre el patrimonio previstas en el art. 19.2 b) de dicha ley; ni la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, reguladora del sistema de financiación de las comunidades autónomas; ni la Ley 18/2010, de 16 de julio, de cesión de tributos a la Comunidad Autónoma de Andalucía. La finalidad armonizadora del impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas no neutraliza la competencia normativa autonómica sobre el impuesto sobre el patrimonio, que se mantiene intacta. Estamos ante una figura tributaria distinta, cuya finalidad es correctiva, gravando por razones armonizadoras y recaudatorias aquellas manifestaciones de capacidad de pago que no han sido gravadas por la comunidad autónoma a través del impuesto sobre el patrimonio. Invoca la STC 26/2015, de 19 de febrero, que, al analizar el impuesto sobre depósitos en las entidades de crédito, admitió que el Estado es competente para establecer un impuesto con finalidad armonizadora, puesto que tiene preferencia en la ocupación de los hechos imposables, tal y como recoge el art. 6 LOFCA. Dicha sentencia descartó expresamente que la competencia de armonización debiera ejercerse mediante ley orgánica, admitiendo que por ley ordinaria se cree una figura tributaria nueva, tanto para gravar situaciones que anteriormente no estaban gravadas por las comunidades autónomas como para cuando ya lo estuvieran, supuesto al que se refiere el art. 6.2 LOFCA. Por otro lado, tampoco estamos ante la regulación de ningún medio de resolución de conflictos de acuerdo con los arts. 23 y 24 LOFCA, por lo que tampoco se requiere de una ley orgánica.

La letrada de las Cortes Generales insiste en que, conforme a la doctrina constitucional, la potestad originaria del Estado para establecer tributos (art. 133.1 CE) comprende la posibilidad de crear cualquier figura tributaria, siempre y cuando se respeten las garantías constitucionales. Desde un enfoque competencial, el límite para crear tributos lo tienen las comunidades autónomas, no el Estado. Con cita de la STC 35/2012, de 15 de marzo, FJ 6, recuerda el amplio margen de configuración que permite al Estado, en principio, establecerlos sobre cualquier fuente de capacidad económica, sin perjuicio de respetar lo dispuesto en el art. 6.2 LOFCA cuando sea aplicable, lo que aquí no es el caso.

Por otra parte, al no haberse modificado el art. 178 EAAnd, ni las condiciones de la cesión, no se precisaba del acuerdo entre el Estado y la comunidad autónoma, ni de la convocatoria de la comisión mixta mencionada en el art. 184 EAAnd.

Tampoco se precisaba de un proyecto de ley aprobado por el Consejo de Ministros, con todas las exigencias previas a las que están sujetas estas iniciativas. Tratándose de una proposición de ley, los únicos requisitos, de acuerdo con el art. 124 del Reglamento del Congreso de los Diputados y la práctica habitual de la Cámara, son que se incorpore una exposición de motivos y una breve relación de las normas vigentes que la proposición de ley pretende modificar, exigencias que aquí se cumplieron.

b) En otro bloque de alegaciones la letrada de las Cortes Generales aborda la supuesta falta de homogeneidad de la enmienda por la que se incluyó el precepto impugnado. Empieza recordando que el requisito de la homogeneidad es de creación jurisprudencial y, en el caso de las enmiendas al articulado, no está previsto en el reglamento de la Cámara. La exigencia de congruencia de las enmiendas es, por tanto, una excepción establecida por el propio Tribunal Constitucional a la configuración legal del derecho fundamental de enmienda, que se ha añadido como un requisito de admisión, a pesar de no estar recogido en el Reglamento del Congreso.

De los distintos pronunciamientos constitucionales, en especial las SSTC 119/2011, de 5 de julio, y 136/2011, de 13 de septiembre, se desprende el requisito de que una enmienda al articulado debe respetar una conexión mínima de homogeneidad con el texto enmendado. Pero los órganos de gobierno de las Cámaras deben contar con un amplio margen de apreciación para determinar la existencia de conexión material entre la enmienda y la iniciativa objeto de debate, rechazando la admisión de aquella solo cuando la falta de conexión sea «evidente y manifiesta». Aclara que la conexión reclamada no tiene que ser de identidad con las medidas previstas en la iniciativa, sino de afinidad con ellas, de modo de que la conexión de homogeneidad se entienda de modo flexible, atendiendo a la función que cumple.

En segundo lugar, la aducida vulneración del art. 23.2 CE exigiría, además, que la infracción de la legalidad parlamentaria hubiera afectado al núcleo de su función representativa ya que, de acuerdo con una reiterada doctrina constitucional, no toda violación del procedimiento legislativo convierte en inconstitucional al resultado final.

Aplicando la anterior doctrina al caso, la letrada de las Cortes afirma que uno de los objetivos del impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas coincide con la finalidad original de la proposición de ley, que es exigir un esfuerzo solidario en momentos de subida de precios y de crisis energética; sin que, por tanto, hubiera una evidente falta de homogeneidad que hubiera debido llevar a la mesa de la Comisión a inadmitir la enmienda.

Con el impuesto impugnado se persigue el esfuerzo solidario al que la proposición de ley estaba dirigida desde un principio, por lo que no hay falta de congruencia.

Respecto de la distinta naturaleza del impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas y las prestaciones patrimoniales no tributarias que eran el objeto de la proposición de ley original, cita la STC 63/2019, de 9 de mayo, FJ 5, de acuerdo con la cual «el tributo es una especie, dentro de la más genérica categoría de prestaciones patrimoniales de carácter público». Por tanto, aunque el Tribunal haya distinguido con precisión las prestaciones patrimoniales públicas de carácter tributario y las que no lo son, ambas categorías forman parte del género de las prestaciones patrimoniales, coactivas y de interés público.

La letrada parlamentaria termina aseverando que, incluso aunque todavía se tuvieran dudas sobre la homogeneidad, esto no basta para concluir que la tramitación parlamentaria está afectada de un vicio de inconstitucionalidad. Las enmiendas pueden ser incongruentes y, aun así, no producirse un vicio de procedimiento, si se han respetado los derechos de los parlamentarios y no ha quedado alterada la voluntad de la Cámara. Afirma, en contra de lo que sostiene la parte recurrente, que la enmienda cuestionada, como el resto de las formuladas a la iniciativa, ha podido ser ampliamente debatida. Los grupos, sin ningún tipo de restricción, han podido manifestar su posición sobre ella en los debates, tanto en la Comisión como en el Pleno. La enmienda nunca fue un texto definitivo e intangible, sino susceptible de modificarse a través de la presentación de enmiendas transaccionales tanto en Comisión como en el Pleno (arts. 114.3 y 118.3 del Reglamento del Congreso). Incluso habría sido posible suprimir la enmienda mediante la presentación de un voto particular para no tenerla por incorporada y volver al texto inicial (art. 117 del Reglamento). La letrada se remite a los documentos en los que constan las enmiendas transaccionales presentadas en la Comisión y en el Pleno y concluye que las minorías parlamentarias no usaron ninguna de estas vías parlamentarias para modificar lo introducido por la enmienda.

Por todo lo expuesto, concluye que no cabe declarar la inconstitucionalidad del art. 3 de la Ley 38/2022 por motivos formales.

**6.** El abogado del Estado se personó en las actuaciones mediante un escrito presentado el 12 de abril de 2023, en el que solicitaba una prórroga del plazo para la presentación de alegaciones, que fue ampliado en ocho días por diligencia de ordenación del secretario de justicia del Pleno de la misma fecha.

Por medio de un escrito presentado el siguiente día 26, formuló sus alegaciones, en las que interesa la desestimación, con los argumentos que se exponen a continuación:

a) Tras resumir la naturaleza y regulación del impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas, analiza la tacha referida a la vulneración del procedimiento legislativo y del art. 23.2 CE. Subraya que en el debate en Comisión todos los grupos parlamentarios tuvieron un turno de palabra y que en el Pleno volvieron a tener ocasión de pronunciarse sobre las enmiendas formuladas a la iniciativa legislativa. Por tanto, no se privó a los grupos parlamentarios ni a los diputados de la posibilidad de pronunciarse sobre la enmienda, ni en la Comisión, ni en el Pleno. La incorporación de la enmienda ha sido conforme con los usos parlamentarios, por lo que no ha vulnerado el art. 23.2 CE.

Respecto de la alegada falta de homogeneidad de la enmienda con el texto inicial de la proposición de ley, argumenta, citando las SSTC 119/2011, de 5 de julio, FJ 7, y 70/2018, de 21 de junio, FJ 6, y el preámbulo de la Ley 38/2022, que el impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas y los gravámenes no tributarios creados por ella obedecen al mismo objetivo y finalidad común, que es afrontar la particular situación excepcional derivada de la crisis energética y la inflación.

En relación con la falta de emisión de informes, argumenta que el Tribunal ya ha señalado que estos no son exigibles en el caso de las proposiciones de ley. Cita, en concreto, la reciente STC 19/2023, de 22 de marzo, FJ 3, que recoge la jurisprudencia del Tribunal sobre la inexistencia de inconstitucionalidad formal en el caso de falta de informes sobre las proposiciones de ley, confirmando que estas no requieren, ni en su presentación ni en su tramitación ulterior, de tales informes.

b) A continuación, examina la alegada vulneración de la autonomía financiera. Considera que el recurso parte de un error de base, ya que el impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas no se inserta en el sistema de financiación autonómica, sino que se configura como un impuesto estatal complementario del impuesto sobre el patrimonio, no susceptible de cesión a las comunidades autónomas, cuyo objetivo es gravar con una cuota adicional los patrimonios de las personas físicas de cuantía superior a 3 000 000 €. Es un impuesto complementario del impuesto sobre el patrimonio, cuya configuración corresponde al Estado en virtud del art. 133.1 CE, que le reconoce la potestad tributaria originaria, y del art. 149.1.14 CE, que le atribuye la competencia exclusiva sobre «hacienda general», título que le permite fijar la estructura del sistema tributario.

El impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas no incide en el hecho imponible de ningún tributo propio de la comunidad autónoma recurrente y se afirma expresamente que no es susceptible de cesión. Para el abogado del Estado tiene una finalidad recaudatoria autónoma en el sistema tributario estatal, dentro del bloque de los tributos no cedidos, luego es ajeno al sistema de financiación.

El impuesto recurrido tampoco afecta a la financiación de ninguna comunidad autónoma, pues aquellas que no hayan establecido una bonificación total mantendrán la recaudación del impuesto sobre el patrimonio, cuyas cuotas son deducibles del nuevo impuesto. La finalidad armonizadora, competencia que corresponde al Estado como titular de la potestad tributaria, se logra sin afectar a la autonomía financiera. Las comunidades autónomas que lo decidan podrán seguir bonificando total o parcialmente la cuota del impuesto sobre el patrimonio. Las que no lo hagan conservarán la recaudación íntegra del impuesto sobre el patrimonio cedido.

El representante del Gobierno invoca la STC 26/2015, de 19 de febrero, FJ 5, que, en el caso del impuesto sobre los depósitos en las entidades de crédito, supuesto no idéntico, pero con analogías, mantuvo que la competencia de armonización tributaria es del Estado y negó que la creación de un impuesto estatal debiera someterse al mecanismo de las leyes de armonización ex art. 150.3 CE. Dicha sentencia ratificó que el art. 149.1.14 CE, junto con los arts. 133.1 y 157.3 CE, permiten al Estado no solo «regular sus propios tributos, sino específicamente 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». La STC 26/2015 concluyó que el Estado es competente para establecer un tributo con fines armonizadores, como sucede con el impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas, sin que la autonomía financiera de las comunidades autónomas quede afectada. En todo caso, dicha autonomía no puede limitar la potestad tributaria ni la competencia de coordinación del Estado.

Insiste en que el impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas impugnado no vacía de competencias normativas a las comunidades autónomas, ya que el art. 3 de la Ley 38/2022 no incide en la regulación del impuesto sobre el patrimonio. Las competencias para regular su tipo de gravamen, el mínimo exento y las deducciones y bonificaciones se mantienen intactas. Al prever que la cuota del impuesto sobre el patrimonio se deduzca de la del impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas se hace que este complementa a aquel, sin sustituirlo. Prueba de ello es que el art. 3 impugnado no modifica ni la Ley 19/1991, de 6 de junio, por la que se regula el impuesto sobre el patrimonio, ni la Ley 22/2009, reguladora de la cesión de tributos.

El abogado del Estado expone que la cuota del impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas solo resultará a ingresar cuando sea superior a la del impuesto sobre el patrimonio, pero nunca minorará la cuota de este último impuesto, por lo que no es cierto que se vulneren las competencias autonómicas. Por ello, no procede modificar la LOFCA, ni la Ley de cesión de tributos, ni son necesarios acuerdos de la Comisión Mixta entre el Estado y la comunidad autónoma.

Para el representante del Gobierno, tampoco se vulnera el principio de lealtad institucional porque, por un lado, no se crean nuevas obligaciones de gasto; ni, por otro, hay una disminución de los ingresos autonómicos. El impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas no suprime ningún tributo ni altera los ingresos autonómicos, que es la premisa para reclamar al Estado medidas de compensación en virtud del citado principio [art. 2.1 g) LOFCA]. Por otro lado, no se produce doble imposición porque los contribuyentes del impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas solo tributan por la parte que no haya gravado la comunidad autónoma.

c) Por último, en lo atinente a la supuesta vulneración del principio de seguridad jurídica, las alegaciones del representante del Gobierno de la Nación subrayan que el impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas entró en vigor el 29 de diciembre de 2022, antes del primer devengo, producido el 31 de diciembre de dicho año. No hay, por tanto, retroactividad, ya que el impuesto es de devengo instantáneo, sin que existan situaciones consolidadas previas a su aplicación.

Para el caso de que se estimase que el impuesto sí tiene una eficacia retroactiva, invoca la doctrina de la STC 126/1987, de 16 de julio, FJ 9, que admite dicho efecto en función de la ponderación de intereses en cada caso. En concreto, recuerda su finalidad recaudatoria de exigir en tiempos de crisis energética y de inflación un mayor esfuerzo a quienes disponen de una mayor capacidad económica; y armonizadora de reducir las diferencias entre las comunidades autónomas en el gravamen del patrimonio.

Por todo lo anterior, finaliza solicitando que el Tribunal dicte sentencia por la que desestime íntegramente el recurso de inconstitucionalidad.

7. Por providencia de 21 de noviembre de 2023, se señaló para la deliberación y votación de la presente sentencia el día 22 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

### 1. Objeto del recurso y posiciones de las partes.

El Gobierno de la Junta de Andalucía interpone un recurso de inconstitucionalidad contra el art. 3 de la Ley 38/2022, de 27 de diciembre, para el establecimiento de gravámenes temporales energético y de entidades de

crédito y establecimientos financieros de crédito y por la que se crea el impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas, y se modifican determinadas normas tributarias (en adelante, Ley 38/2022).

a) Como ha quedado detalladamente expuesto en los antecedentes, el gobierno autonómico recurrente imputa al art. 3 de la Ley 38/2022, por el que se establece el impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas, las siguientes infracciones constitucionales: (i) vulneración de la autonomía financiera de las comunidades autónomas y del bloque de la constitucionalidad en materia de tributos cedidos (arts. 156.1 y 157.3 CE); (ii) infracción del derecho de representación política (art. 23.2 CE); (iii) quebrantamiento de los principios de lealtad constitucional y de lealtad institucional [art. 2.1 g) LOFCA]; y, por último, (iv) infracción del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE).

La letrada de las Cortes ha formulado alegaciones únicamente respecto de los citados motivos (i) y (ii), descartando los vicios respectivos. Por su parte, el abogado del Estado niega todas las infracciones, interesando la desestimación íntegra del recurso.

b) El art. 3 de la Ley 38/2022 ha sido ya objeto de un pronunciamiento de este tribunal que, por la STC 149/2023, de 7 de noviembre, ha desestimado íntegramente el recurso de inconstitucionalidad núm. 616-2023, interpuesto contra dicho precepto por el Consejo de Gobierno de Comunidad de Madrid. Todos los motivos de inconstitucionalidad que esgrime el recurso de la Junta de Andalucía han sido ya enjuiciados en dicha sentencia, cuya doctrina, por tanto, es aplicable para resolver el presente proceso.

Debemos comenzar dando por reproducida la síntesis de la estructura y finalidad del impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas que hace la STC 149/2023, FJ 1 a) y b). A continuación, en los fundamentos jurídicos que siguen enjuiciaremos, por remisión a los fundamentos correspondientes de la citada sentencia, las impugnaciones planteadas por el Gobierno de la Junta de Andalucía.

**2. Examen de la alegada vulneración de los arts. 156.1 y 157.3 CE. Desestimación por remisión a la STC 149/2023, FJ 3.**

a) El letrado de la Junta de Andalucía aduce que el impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas ha sido introducido con la única finalidad de vaciar de contenido la competencia normativa de las comunidades autónomas sobre el impuesto sobre el patrimonio, particularmente con la intención de neutralizar las bonificaciones introducidas por algunas de ellas, lo que lesiona su autonomía financiera. Con ello –afirma– se vulnera también la reserva de ley orgánica para la regulación del ejercicio de las competencias financieras de las comunidades autónomas establecida en el art. 157.3 CE.

b) La letrada de las Cortes Generales y el abogado del Estado argumentan de contrario que el impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas no afecta a la normativa ni a la cesión del impuesto sobre el patrimonio, que se mantienen intactas. Subrayan que el nuevo tributo no afecta a la recaudación del impuesto sobre el patrimonio, por lo que no se vulneran las competencias autonómicas, ni la autonomía financiera (ni política), ni el resto de los principios del art. 156.1 CE. Al no modificarse el régimen de cesión, ni regularse ningún medio de resolución de conflictos, tampoco consideran aplicable la reserva de ley orgánica del art. 157.3 CE.

c) La impugnación planteada por el Gobierno de la Junta de Andalucía debe desestimarse. En la STC 149/2023, FJ 3 C) a), hemos concluido que el impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas deja intactas las competencias normativas autonómicas reconocidas en el régimen de cesión del impuesto sobre el patrimonio. El mínimo exento, la tarifa, las deducciones y las bonificaciones aplicables a los contribuyentes con residencia habitual en una comunidad autónoma seguirán siendo, única y exclusivamente, los que ella decida, en ejercicio de las competencias previstas en la LOFCA, en la Ley 22/2009 y en la ley específica de cesión de tributos a dicha comunidad.

Asimismo, hemos recordado que las comunidades autónomas pueden utilizar sus competencias tributarias con fines extrafiscales, como fomentar la generación de riqueza –según alega la demanda–, pero no impedir que el Estado, titular de la potestad tributaria originaria ex art. 133.1 CE y de la competencia exclusiva en materia de «hacienda general» ex art. 149.1.14 CE, establezca un nuevo tributo sobre el patrimonio que la comunidad autónoma ha dejado libre de gravamen.

Por otra parte, no se vulnera la reserva de ley orgánica del art. 157.3 CE dado que el impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas no se crea en aplicación de la LOFCA, sino en ejercicio de las competencias reconocidas al Estado por los arts. 133.1 y 149.1.14 CE, las cuales no deben instrumentarse mediante ley orgánica. Tampoco concurre ninguno de los demás supuestos para los que el art. 157.3 CE establece una reserva de ley orgánica, como hemos razonado en la STC 149/2023, FJ 3 D).

**3. Examen de la alegada vulneración del art. 23.2 CE. Desestimación por remisión a la STC 149/2023, FJ 2.**

a) El Gobierno de la Junta de Andalucía denuncia que la disposición impugnada vulnera el *ius in officium* del art. 23.2 CE porque el objeto de deliberación de una iniciativa legislativa se alteró a través de una enmienda,



que dio lugar al precepto impugnado, que no guardaba una mínima conexión de homogeneidad con la proposición de ley que había sido admitida a trámite.

b) El abogado del Estado y la letrada de las Cortes Generales descartan la infracción. Ambos consideran que el nuevo impuesto sí guarda conexión con el objetivo de la proposición de ley en la que se integró, ya que sirve, como el resto de las medidas de la iniciativa, para generar ingresos con los que afrontar la situación excepcional derivada de la crisis energética y la inflación.

c) Por las razones expuestas en STC 149/2023, FJ 2, la impugnación no puede prosperar. Aplicando la doctrina de las SSTC 119/2011, de 5 de julio, y 136/2011, de 13 de septiembre, dicha sentencia ha descartado en este caso la vulneración del derecho de enmienda, invocando otros precedentes análogos (SSTC 209/2012, de 14 de noviembre, respecto de la creación del impuesto sobre las ventas minoristas de determinados hidrocarburos, y 59/2015, de 18 de marzo, sobre el establecimiento del impuesto sobre los depósitos en las entidades de crédito).

**4. Examen de la alegada vulneración de los principios de lealtad constitucional y de lealtad institucional [art. 2.1 g) LOFCA]. Desestimación por remisión a la STC 149/2023, FJ 3.**

a) La demanda invoca los principios de lealtad constitucional y de lealtad institucional en apoyo del argumento, ya expuesto, de que las competencias normativas de Andalucía sobre el impuesto sobre el patrimonio quedan neutralizadas y vacías de contenido como resultado del establecimiento del impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas.

b) El abogado del Estado niega que dichos principios se hayan visto afectados, puesto que no se imponen nuevas obligaciones de gasto ni se reducen los ingresos autonómicos, por lo que falta la premisa para la aplicación del art. 2.1 g) LOFCA. La letrada de las Cortes Generales no formula alegaciones sobre este motivo.

c) Con base en la STC 149/2023, FJ 3 C) c) el motivo se ha de desestimar. El principio de lealtad institucional, reconocido en el art. 2.1 g) LOFCA, exige valorar el «impacto, positivo o negativo, que puedan suponer las actuaciones legislativas del Estado y de las comunidades autónomas en materia tributaria». Dicho principio no queda afectado por el establecimiento del impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas porque este no genera ninguna pérdida recaudatoria para las comunidades autónomas.

Por lo que se refiere al principio de lealtad constitucional, su infracción se conecta en la demanda con la afectación de las competencias autonómicas sobre el impuesto sobre el patrimonio. Dado que en el fundamento jurídico 2 hemos descartado la vulneración competencial, también debemos desestimar la del principio invocado.

**5. Examen de la alegada vulneración del art. 9.3 CE. Desestimación por remisión a la STC 149/2023, FJ 5.**

a) El Gobierno de la Junta de Andalucía atribuye al impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas la infracción del principio de seguridad jurídica del art. 9.3 CE, por tener efectos retroactivos. Alega que los destinatarios del nuevo tributo no pudieron prever su establecimiento y quedaron sin posibilidades de reacción frente a él.

b) El abogado del Estado niega la vulneración, pues considera que el impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas es de carácter instantáneo, no periódico, por lo que no afecta a situaciones previas a su entrada en vigor. La letrada de las Cortes Generales no formula alegaciones sobre este motivo.

c) La impugnación se desestima, con base en lo razonado en la STC 149/2023, FJ 5. En ella constatamos que el hecho imponible del impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas no se va generando a lo largo de un periodo de tiempo, sino que se agota en sí mismo el día 31 de diciembre. Es, por tanto, un tributo sin periodo impositivo (instantáneo), que se devengó, por primera vez, el 31 de diciembre de 2022, una vez que ya había entrado en vigor el precepto impugnado el anterior día 29. Así pues, no produce ningún efecto retroactivo.

Respecto de que se estableciera de forma «imprevisible», en la citada sentencia hemos recordado nuestra reiterada doctrina según la cual «entre las exigencias de la seguridad jurídica no se incluye derecho alguno a la inalterabilidad del régimen fiscal, ni, en general, ‘a la congelación del ordenamiento jurídico existente’».

## 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 íntegramente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de la Junta de Andalucía contra el art. 3 de la Ley 38/2022, de 27 de diciembre, para el establecimiento de gravámenes temporales energético y de entidades de crédito y establecimientos financieros de crédito y por la que se crea el impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas, y se modifican determinadas normas tributarias.

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

Dada en Madrid, a veintidós de noviembre de dos mil veintitrés. Cándido Conde-Pumpido Tourón. Inmaculada Montalbán Huertas. Ricardo Enríquez Sancho. María Luisa Balaguer Callejón. Ramón Sáez Valcárcel. Enrique Arnaldo Alcubilla. Concepción Espejel Jorquera. María Luisa Segoviano Astaburuaga. César Tolosa Tribiño. Juan Carlos Campo Moreno. Laura Díez Bueso. Firmado y rubricado.

*VOTO PARTICULAR QUE FORMULAN LOS MAGISTRADOS DON RICARDO ENRÍQUEZ SANCHO Y DON ENRIQUE ARNALDO ALCUBILLA, LA MAGISTRADA DOÑA CONCEPCIÓN ESPEJEL JORQUERA Y EL MAGISTRADO DON CÉSAR TOLOSA TRIBIÑO, A LA SENTENCIA DEL PLENO DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL QUE RESUELVE EL RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD NÚM. 1258-2023*

En el ejercicio de la facultad que nos confiere el artículo 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, y con respeto a la opinión de los magistrados que han conformado la mayoría del Pleno, formulamos el presente voto particular para expresar nuestra discrepancia con la fundamentación y con el fallo de la sentencia recaída en el presente recurso de inconstitucionalidad, el cual consideramos que debió ser estimado, declarando inconstitucional y nulo el art. 3 de la Ley 38/2022, de 27 de diciembre, que crea el impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas.

Las razones de nuestra discrepancia son las expuestas en el voto particular conjunto que formulamos a la STC 149/2023, de 7 de noviembre, a la que la presente sentencia se remite en cuanto procede. En consecuencia, no consideramos necesario reiterar en detalle los argumentos que en dicho voto particular se contienen (cuya extensión resultaba justificada por la gravedad del problema constitucional planteado), siendo suficiente con remitirnos a aquel, resumiendo los motivos por los que entendemos que este tribunal debió declarar la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad del precepto legal impugnado.

En primer lugar, porque el precepto legal impugnado vulnera la autonomía financiera y política de las comunidades autónomas, garantizada por los arts. 2, 137, 156.1 y 157.3 CE, al neutralizar la defensa de los intereses respectivos en el ejercicio de las competencias propias. El art. 19.2 b) de la Ley Orgánica de financiación de las comunidades autónomas, que forma parte del bloque de la constitucionalidad, prevé que las comunidades autónomas puedan asumir las bonificaciones del impuesto sobre el patrimonio, y la Ley 22/2009 determina que se ceden a aquellas las competencias normativas en materia de bonificaciones de la cuota en el impuesto sobre el patrimonio. La «armonización» pretendida por la Ley 38/2022 con la creación del impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas pretende neutralizar las bonificaciones en el impuesto sobre el patrimonio establecidas por algunas comunidades autónomas, sin seguir el procedimiento establecido para la modificación de las condiciones de cesión del impuesto sobre el patrimonio, que es un impuesto cedido, vulnerando así la autonomía política y financiera de estas, que comprende la opción de bonificar los tributos cedidos.

En segundo lugar, porque la forma de aprobación de la iniciativa legislativa controvertida que ha dado lugar a la Ley 38/2022 supone un neto menosprecio al principio democrático, a los derechos de representación política de las minorías y al principio de legalidad tributaria. El precepto legal impugnado incurre en vulneración de los arts. 1.1, 23.2, 66.2 y 87.1 CE, al haberse introducido la regulación impugnada mediante enmienda que no guarda la conexión mínima de homogeneidad exigible con la proposición de ley que dio lugar a la Ley 38/2022, de 27 de diciembre. Es cierto que en las SSTC 209/2012, de 14 de noviembre, y 59/2015, de 18 de marzo, se desestimaron tachas similares, pero fue porque en aquellos casos las enmiendas creaban tributos y los proyectos de ley versaban sobre medidas tributarias. Por el contrario, en el presente caso, pese a lo afirmado en la sentencia de la que disentimos, no existe la conexión de objeto y materia constitucionalmente exigible (STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 8) entre la enmienda que introdujo el impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas y los gravámenes previstos en la iniciativa legislativa, que no tenían carácter tributario.

Por último, porque el precepto impugnado vulnera el principio de seguridad jurídica, reconocido por el art. 9.3 CE, y la protección de la confianza legítima de los ciudadanos en la actuación de los poderes públicos que de él se deriva, por la sorpresiva aplicación del impuesto impugnado. Frente a lo afirmado por la sentencia de la que disentimos, resulta que, conforme a lo dispuesto en el art. 3 de la Ley 38/2022, de 27 de diciembre, el impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas se aplica a todo el ejercicio 2022, casi agotado cuando entra en vigor dicha ley (el 29 de diciembre de 2022, día siguiente a su publicación en el «Boletín Oficial del Estado»), lo que ha impedido a los sujetos pasivos del impuesto ordenar sus relaciones económicas con tiempo suficiente. Además, la creación del nuevo impuesto no era previsible, ya que no se pudo conocer realmente como pronto hasta la publicación de la enmienda en el «Boletín Oficial de las Cortes Generales» el 18 de noviembre de 2022, lo que abunda en la infracción del principio constitucional de seguridad jurídica (por todas, STC 173/1996, de 31 de octubre, FJ 3).

En definitiva, ni toda razón política puede vestirse, sin más, de una legitimación constitucional, ni el poder financiero del Estado puede desconocer, so pretexto de ser soberano, el ámbito competencial propio de las comunidades autónomas, socavando de forma ilegítima su autonomía política constitucionalmente consagrada, ni, en fin, el poder público puede traicionar abiertamente las expectativas generadas en los ciudadanos de cara al cumplimiento de las obligaciones impuestas.

Madrid, a veintidós de noviembre de dos mil veintitrés. Ricardo Enríquez Sancho. Enrique Arnaldo Alcubilla. Concepción Espejel Jorquera. César Tolosa Tribiño.—Firmado y rubricado.

Así por esta nuestra sentencia, de la que se llevará testimonio a los autos, la pronunciamos, mandamos y firmamos.

El contenido de la presente resolución respeta fielmente el suministrado de forma oficial por el Centro de Documentación Judicial (CENDOJ). La Editorial CEF, respetando lo anterior, introduce sus propios marcadores, traza vínculos a otros documentos y hace agregaciones análogas percibiéndose con claridad que estos elementos no forman parte de la información original remitida por el CENDOJ.