

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

S E N T E N C I A

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 275-2015, interpuesto por el Gobierno del Principado de Asturias contra el art. 124 de la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia. Ha intervenido y formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Antonio Narváez Rodríguez, que expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

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

nombre y representación legal del Gobierno de dicha Comunidad Autónoma, por el que interpone recurso de inconstitucionalidad contra el art. 124 de la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia (en adelante, Ley 18/2014).

El precepto impugnado modifica el artículo 19 de la Ley 16/2012, de 27 de diciembre, por la que se adoptan diversas medidas tributarias dirigidas a la consolidación de las finanzas públicas y al impulso de la actividad económica; en el mencionado precepto se estableció el impuesto sobre depósitos en las entidades de crédito.

Comienza el escrito recordando que el art. 41 de la Ley 3/2012, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Principado de Asturias para 2013, creó un impuesto autonómico sobre depósitos en entidades de crédito, estableciendo un tipo de gravamen entre el 0,3 y el 0,5 por ciento, en función de la base imponible. El Estado, por su parte, a través del art. 19 de la Ley 16/2012, de 27 de diciembre, por la que se adoptan diversas medidas tributarias dirigidas a la consolidación de las finanzas públicas y al impulso de la actividad económica, estableció un impuesto sobre depósitos en entidades de crédito con un tipo de gravamen del 0 por ciento. Posteriormente, el art. 124 del Real Decreto-Ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, modificó el tipo de gravamen estableciendo el del 0,03 por ciento. El referido Real Decreto-Ley fue posteriormente tramitado como proyecto de ley dando lugar a la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, cuyo art. 124 es ahora objeto de este recurso.

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

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

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

2. Por providencia de 16 de febrero de 2015, el Pleno de este Tribunal acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno del Principado de Asturias y, en su representación y defensa, por el Letrado del Servicio Jurídico del mismo, contra el art. 124 de la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia. Asimismo, acordó dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme al art. 34 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, a través del Ministro de Justicia, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaran convenientes. Por último, se acordó publicar la incoación del proceso en el BOE, lo que tuvo efecto en el número 45, de 21 de febrero de 2015.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de inconstitucionalidad se interpone por el Gobierno del Principado de Asturias contra el art. 124 de la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia.

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

Previamente, el citado art. 19 había sido reformado mediante el art. 124 del Real Decreto-Ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, regulación sustituida por la aquí impugnada, tras la tramitación como ley del citado Real Decreto-Ley.

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

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

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

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

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

b) El art. 19 de la Ley 16/2012 fue posteriormente modificado por el art. 124 del Real Decreto-Ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia. Esta norma fue impugnada en los recursos de inconstitucionalidad, 5952-2014, interpuesto por el Gobierno del Principado de Asturias y 5970-2014, interpuesto por el Consell de la Generalitat Valenciana.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

F A L L O

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Desestimar el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Principado de Asturias contra el art. 124 de la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia.

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

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