

Expediente Núm. 238/2014
Dictamen Núm. 219/2014

V O C A L E S :

Fernández Pérez, Bernardo,
Presidente
García Gutiérrez, José María
Zapico del Fueyo, Rosa María
Fernández Noval, Fernando Ramón

Secretario General:
García Gallo, José Manuel

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 18 de septiembre de 2014, con asistencia de los señores y la señora que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 3 de septiembre de 2014 -registrado de entrada el día 5 del mismo mes- examina el expediente relativo a la consulta sobre interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 124 del Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. El día 5 de julio de 2014 se publica en el Boletín Oficial del Estado el Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia (en adelante Real Decreto-ley 8/2014). Por lo que se refiere al contenido de la consulta que se nos formula, el artículo 124 -“Modificación 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”-, encuadrado en el título V,

“Medidas fiscales”, dispone lo siguiente: “Artículo 124. Modificación 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./ Primero. Con efectos desde el 1 de enero de 2014, se introducen las siguientes modificaciones en 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:/Uno. El apartado cinco queda redactado de la siguiente forma:/^Cinco. Período impositivo y devengo./ El período impositivo será el año natural./ No obstante, en el período impositivo en que se produzca el inicio de la actividad en territorio español, el mismo comprenderá desde la fecha de comienzo de la actividad hasta el final del año natural./En todo caso, el período impositivo concluirá cuando la entidad o la sucursal se extinga o cese en su actividad en territorio español./ El impuesto se devengará el último día del período impositivo’./ Dos. El apartado siete queda redactado de la siguiente forma:/ ‘Siete. Base imponible./ Constituye la base imponible el importe resultante de promediar aritméticamente el saldo final de cada uno de los meses del año natural, con independencia de la duración del periodo impositivo, correspondiente a la partida 4 «Depósitos de la clientela» del Pasivo del Balance reservado de las entidades de crédito, incluidos en los estados financieros individuales./ A estos efectos, el saldo final se minorará en las cuantías de los «Ajustes por valoración» incluidos en las partidas 4.1.5, 4.2.5, 4.3.2 y 4.4.5./ Los parámetros a que se refiere este apartado se corresponden con los definidos en el Título II y en el Anejo IV de la Circular 4/2004, de 22 de diciembre, del Banco de España, a entidades de crédito, sobre normas de información financiera pública y reservada y modelos de estados financieros, o norma que la sustituya./Cuando una entidad o una sucursal se extinga o cese en la actividad en territorio español antes del 31 de diciembre y transmita los depósitos sujetos a este impuesto a otro contribuyente, en el caso de que la transmisión de los depósitos se hubiera acordado con efectos contables a 1 de enero del año de la operación, estos depósitos solo deberán ser tenidos en

consideración a efectos de este impuesto por el adquirente.*/ Tres. El apartado ocho queda redactado de la siguiente forma:/*Ocho. Cuota tributaria./ La cuota íntegra será el resultado de aplicar a la base imponible el tipo de gravamen del 0,03 por ciento./ La cuota diferencial se obtendrá como resultado de deducir de la cuota íntegra, en su caso, el pago a cuenta realizado.*/ Cuatro. El apartado nueve queda redactado de la siguiente forma:/* Nueve. Autoliquidación./ Los contribuyentes deberán presentar la autoliquidación del impuesto en el mes de julio del año siguiente al del periodo impositivo, en el lugar y forma que establezca el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas./ Los contribuyentes deberán desagregar el importe resultante por cada Comunidad Autónoma en que radiquen la sede central o las sucursales donde mantengan los fondos de terceros gravados. Asimismo deberán desagregar el importe resultante correspondiente a los fondos mantenidos mediante sistemas de comercialización no presenciales.*/ Cinco. El apartado diez queda redactado de la siguiente forma:/* Diez. Obligación de realizar pago a cuenta./ Los contribuyentes están obligados a presentar una autoliquidación de pago a cuenta de este impuesto en el mes de julio de cada ejercicio, correspondiente al periodo impositivo de ese ejercicio, en el lugar y forma que establezca el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, por importe del 50 por ciento de la cuantía resultante de aplicar el tipo de gravamen a la base imponible del periodo impositivo anterior./ No obstante lo anterior, el pago a cuenta correspondiente al periodo impositivo de 2014 se presentará en el mes de diciembre de 2014 y su importe será el 50 por ciento de la cuantía resultante de aplicar el tipo de gravamen a la base imponible que derive de las reglas contenidas en el apartado Siete respecto de los estados financieros individuales del contribuyente de 2013./ Los contribuyentes deberán desagregar el importe del pago a cuenta por cada Comunidad Autónoma en que radiquen la sede central o las sucursales donde mantuvieran los fondos de terceros tenidos en cuenta para la determinación del citado importe. Asimismo, deberán desagregar el importe resultante correspondiente a los fondos mantenidos mediante sistemas de comercialización no presenciales.*/ Seis. Se añade un último párrafo

al apartado trece con la siguiente redacción:/ 'Respecto de los periodos impositivos que se inicien a partir del 1 de enero de 2014, las medidas de compensación en favor de las Comunidades Autónomas establecidas con base en el artículo 6.2 de la Ley Orgánica 8/1980, se minorarán en el importe de la recaudación que se distribuya a las correspondientes Comunidades Autónomas de acuerdo con lo previsto en el apartado siguiente./ Siete. Se añade un apartado catorce, pasando el actual a numerarse como quince, con la siguiente redacción:/ 'Catorce. Distribución de la recaudación./ La recaudación obtenida se distribuirá a las Comunidades Autónomas en función de donde radiquen la sede central o las sucursales de los contribuyentes en las que se mantengan los fondos de terceros gravados./ La recaudación derivada de fondos mantenidos mediante sistemas de comercialización no presenciales se distribuirá entre todas las Comunidades Autónomas en proporción al importe distribuido conforme al párrafo anterior./El importe de la recaudación se pondrá anualmente a disposición de las Comunidades Autónomas mediante operaciones de tesorería, cuyo procedimiento se determinará reglamentariamente'./ Segundo. Se introduce una disposición transitoria única en 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, con la siguiente redacción:/ 'Disposición transitoria única. Régimen transitorio del Impuesto sobre los Depósitos en las Entidades de Crédito en relación con las Comunidades Autónomas./ En 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’.”

2. El Jefe del Servicio de Asesoramiento Jurídico y Administrativo de la Consejería de Hacienda y Sector Público, en fecha 6 de agosto de 2014, realiza un informe sobre la posible interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 124 del Real Decreto-ley 8/2014 en el que, tras realizar un repaso del contexto en el que se dicta la disposición, concluye que esta no se ajusta a los casos de extraordinaria y urgente necesidad que habilitan su aprobación; no respeta el principio de reserva de ley en materia tributaria; vulnera las normas que rigen la elaboración y aprobación de las leyes de armonización contempladas en el artículo 150.3 de la CE; invade la reserva de ley orgánica establecida en el artículo 157 de la CE; resulta incompatible con lo dispuesto en el artículo 6.2 de la LOFCA, y constituye un supuesto de retroactividad contrario a la seguridad jurídica, con un doble efecto: sobre los sujetos pasivos y sobre las Comunidades Autónomas que ven disminuida su recaudación. Cuantifica los efectos derivados de la norma al señalar que “el total de derechos a reconocer en 2014, derivados de autoliquidaciones presentadas por los obligados tributarios ascenderían según datos provisionales a 54,46 millones de euros, de los que 19,30 millones corresponden a la liquidación de 2013 y 35,16 al pago a cuenta de 2014. De aplicar el impuesto estatal las estimaciones de recaudación oscilan entre los 5,5 y los 7 millones de euros, por lo que en el supuesto más favorable los ingresos previstos por el Principado de Asturias para el ejercicio presupuestario 2014 mermarían en unos 47,46 millones de euros”. Por todo ello concluye que “existen razones suficientes que aconsejan la presentación de un recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 124 del Real Decreto 8/2014”.

3. El día 14 de agosto 2014, el Servicio Jurídico del Principado de Asturias emite un informe en el que hace un repaso de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre los requisitos de “extraordinaria y urgente necesidad”

como presupuesto habilitante para que el Gobierno dicte un Real Decreto-ley y, tras el estudio de la exposición de motivos de la disposición que se pretende recurrir y del debate parlamentario habido durante el trámite de convalidación, concluye que "hay base suficiente para interponer el recurso de inconstitucionalidad contra el Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, en relación con la no concurrencia de los requisitos de extraordinaria y urgente necesidad a los que se refiere el artículo 86.1 de la Constitución Española y por los demás motivos que expone la Consejería de Hacienda y Sector Público".

4. Con fecha 22 de agosto de 2014, la Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda y Sector Público elabora un informe en el que manifiesta que "existen razones suficientes que aconsejan la presentación de un recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 124 del Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio". Señala que el uso de la figura del Real Decreto-ley para modificar el Impuesto sobre Depósitos en Entidades de Crédito no reúne los requisitos necesarios de "extraordinaria y urgente necesidad" y vulnera el principio de reserva de ley en materia tributaria. Añade que en cuanto "a la regulación material del RDL 8/2014 (...) se vulneran las normas procedimentales y sustantivas que rigen la elaboración y aprobación de las leyes de armonización contempladas por el artículo 150.3 CE. El RDL vuelve a incurrir en el defecto de invadir la reserva de ley orgánica contemplada en el artículo 157 CE alterando el contenido del artículo 6.2 de la LOFCA. (...) Así, introduce un tipo de gravamen del 0,03 por ciento mientras que el tributo regulado por el Principado de Asturias en la Ley 3/2012 se refiere a una tarifa con tipos comprendidos entre el 0.3 y el 0.5 por ciento, de donde se deriva que la recaudación del tributo en los términos fijados en la norma estatal será sustancialmente inferior a la derivada de la norma autonómica. Y sin embargo en el RDL no se prevé sistema alguno de compensación, con lo que se produce un similar incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 6.2 LOFCA, máxime si se tiene en cuenta que, como esta CA defiende, la Ley 16/2012 no supone un

verdadero ejercicio de la potestad tributaria originaria. (...) Este perjuicio que afecta a la financiación del Principado de Asturias resulta agravado por el carácter retroactivo del RDL”.

5. Con fecha 28 de agosto de 2014, el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, a propuesta de la Consejera de Hacienda y Sector Público, acuerda solicitar al Consejo Consultivo del Principado de Asturias “la emisión con carácter de urgencia del dictamen preceptivo exigido para la interposición, en su caso, del recurso de inconstitucionalidad dirigido contra el artículo 124 del Real Decreto-ley 8/2014”.

6. En este estado de tramitación, mediante escrito de 3 de septiembre de 2014, V. E. solicita al Consejo Consultivo que emita dictamen, con carácter de urgencia, sobre la “interposición, en su caso, de un recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 124 del Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia”, adjuntando a tal fin copia autenticada del expediente.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

PRIMERA.- Competencia del Consejo Consultivo para la emisión del presente dictamen

El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1, letra f), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra f), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud del Presidente del Principado de Asturias, en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado a), y 40.1, letra a), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

En la solicitud de dictamen se requiere a este Consejo que lo emita por el procedimiento de urgencia. El artículo 19, apartado 3, de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, ya citada, establece que “Cuando en la orden de remisión del expediente se hiciese constar motivadamente la urgencia del dictamen, el plazo máximo para su despacho será de quince días hábiles”. En el oficio en que se insta la solicitud del dictamen se justifica la urgencia aduciendo que el plazo para la interposición del recurso de inconstitucionalidad “es de tres meses a partir de la publicación”. A su vez, el artículo 13.1, letra f), de la misma Ley 1/2004, ya mencionado, dispone que tanto la solicitud de la consulta como la emisión del dictamen “tendrá lugar antes de la decisión de recurrir”.

En consecuencia, este Consejo emite el dictamen solicitado dentro del plazo legal de quince días hábiles desde su solicitud.

SEGUNDA.- Legitimación para interponer recurso de inconstitucionalidad frente al Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia.

El artículo 161.1 de la Constitución atribuye al Tribunal Constitucional el conocimiento de los recursos de inconstitucionalidad “contra leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley”, y su artículo 162.1.a) establece la legitimación activa de “los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas” para interponer el recurso de inconstitucionalidad.

En coherencia con lo anterior, el artículo 25, letra k), de la Ley 6/1984, de 5 de julio, del Presidente y del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, determina que corresponde, en todo caso, al Consejo de Gobierno acordar “la interposición de recursos de inconstitucionalidad (...) en los supuestos y términos previstos en la Constitución y en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional”.

En desarrollo de tales previsiones constitucionales, el artículo 32 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional regula la legitimación para el ejercicio del recurso de inconstitucionalidad, y, por lo que aquí interesa, el apartado 2 contiene una limitación material a la legitimación de las Comunidades

Autónomas, en la medida en que restringe su acción frente a las disposiciones “que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía”. Sin embargo, bien sabido resulta que el propio Tribunal Constitucional, matizando una inicial interpretación restrictiva, ha determinado que la legitimación de las Comunidades Autónomas no está objetivamente limitada a la defensa de sus competencias. Así lo expresa en su Sentencia 199/1987, de 16 de diciembre -fundamento jurídico 1-, al razonar que “la legitimación de las Comunidades Autónomas para interponer el recurso de inconstitucionalidad no está al servicio de la reivindicación de una competencia violada, sino de la depuración del ordenamiento jurídico, y en este sentido, dicha legitimación se extiende a todos aquellos supuestos en que exista un punto de conexión material entre la Ley estatal y el ámbito competencial autonómico, lo cual, a su vez, no puede ser interpretado restrictivamente, tanto por el propio interés en la constitucionalidad que prima a la hora de habilitar la acción frente a las leyes estatales como por el hecho de que el art. 32.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional contiene una precisión sobre el alcance de la legitimación para los recursos de inconstitucionalidad frente a leyes estatales que establece el artículo 162.1 de la Constitución. Por ello, la exigencia específica de posible afectación ‘a su propio ámbito de autonomía’ no puede ser interpretada de forma restrictiva, sino a favor del reconocimiento de la legitimación./ En definitiva, la Comunidad Autónoma que recurre contra una Ley del Estado está legitimada para actuar, no sólo en defensa de su propia competencia en la materia, sino también para la depuración objetiva del orden jurídico que regula, en la medida en que el ejercicio o despliegue de las funciones que le correspondan pueda verse afectado -como textualmente dispone el art. 32.2 de la Ley Orgánica de este Tribunal- por la norma recurrida”.

En el supuesto que analizamos, dado que la tacha de inconstitucionalidad se plantea en relación a una disposición con fuerza de ley, la vía de interposición de un recurso de inconstitucionalidad es la adecuada.

Conforme a la doctrina expuesta, hemos de concluir que la legitimación de la Comunidad Autónoma para interponer recurso de inconstitucionalidad

frente a disposiciones con fuerza de ley se extiende a todos aquellos supuestos en los que la norma puede afectar, con carácter general, al círculo de intereses propios de la Comunidad Autónoma. En el caso que examinamos, ya que el Principado de Asturias ostenta, a tenor del artículo 42 de su Estatuto, "autonomía financiera (...), de acuerdo con la Constitución, el presente Estatuto y la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas", integrándose en la Hacienda del Principado, según el artículo 44 del mismo Estatuto, los "rendimientos procedentes de tributos propios" que el artículo 133.2 de la Carta Magna permite establecer a las Comunidades Autónomas "de acuerdo con la Constitución y las leyes", el Gobierno del Principado de Asturias está legitimado para interponer recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 124 del Real Decreto-ley 8/2014.

TERCERA.- Plazo de interposición del recurso de inconstitucionalidad

El artículo 33.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional dispone que el recurso de inconstitucionalidad "se formulará dentro del plazo de tres meses a partir de la publicación de la Ley, disposición o acto con fuerza de ley mediante demanda presentada ante el Tribunal Constitucional".

Por lo que hace al cómputo del plazo, según doctrina sentada en la Sentencia del Tribunal Constitucional 48/2003, de 12 de marzo -fundamento jurídico 2-, el *days a quo* a partir del cual debe computarse el plazo de tres meses es el día siguiente al de la publicación oficial, de modo que el referido plazo se computa desde ese día "en virtud del principio *pro actione* y a semejanza de lo que sucede con el cómputo de los plazos en el recurso de amparo".

El indicado plazo no se ve alterado por el hecho de que con posterioridad el Real Decreto-ley haya sido convalidado o se acuerde su tramitación como proyecto de ley. En la Sentencia 1/2012, de 13 de enero, el propio Tribunal Constitucional resume -fundamento jurídico 4- como "reiterada doctrina constitucional (...), que 'es algo fuera de duda' que 'el control del Decreto-ley en cuanto tal no está impedido por el hecho de la novación operada por la Ley,

siguiendo lo que dispone el art. 86.3', pues el interés constitucional 'de ajustar el uso del instrumento del Decreto-ley al marco del art. 86.1 (...) no puede considerarse satisfecho por la derivación del Decreto-ley hacia el cauce del art. 86.3', ya que si bien 'podiera (...) pensarse que una eficacia retroactiva de la Ley que diera cobijo a los efectos producidos por el Decreto-ley puede privar de sentido a la impugnación dirigida (...) al Decreto-ley (...), esto no es así, pues (...) velar por el recto ejercicio de la potestad de emitir Decretos-leyes, dentro del marco constitucional, es algo que no puede eludirse por la utilización del procedimiento del art. 86.3 (...)'". En esta línea, la Sentencia 109/2014, de 26 de junio, en referencia a otras anteriores, manifiesta que "la Constitución únicamente admite la legislación de urgencia bajo condiciones cuya inobservancia constituye una infracción que sólo puede repararse con una declaración de inconstitucionalidad, sin que los efectos derogatorios de la legislación sobrevenida o los convalidantes de la asunción del Decreto-ley por el Congreso de los Diputados puedan corregir un defecto que ha de concebirse como necesariamente insubsanable, pues, en otro caso, los límites del art. 86 CE sólo serían operativos en el tiempo que media entre el Decreto-ley y su convalidación o su conversión en ley, esto es, en un tiempo en el que este Tribunal nunca podrá materialmente pronunciarse".

En el caso concreto sometido a nuestra consideración, la publicación se efectuó en el Boletín Oficial del Estado del día 5 de julio de 2014, por lo que, de acuerdo con la doctrina y el pronunciamiento del propio Tribunal Constitucional citados, el plazo de presentación de la demanda finaliza el próximo 6 de octubre.

CUARTA.- Fundamentos jurídicos

a) Objeto del dictamen.

Se contrae nuestro dictamen al examen de la posible inconstitucionalidad del artículo 124 del Real Decreto-ley 8/2014, por el que se modifica el artículo 19 de la Ley 16/2012, en cuanto establece el Impuesto sobre los Depósitos en

Entidades de Crédito con un tipo impositivo del 0,03% sin contemplar la adopción de medidas de compensación adecuadas para el Principado de Asturias, que en el artículo 41 de su Ley 3/2012, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales para 2013, crea el Impuesto sobre los Depósitos en Entidades de Crédito y establece un tipo de gravamen en función de la base imponible entre el 0,3 y el 0,5 por ciento.

Para el análisis de las implicaciones de la figura impositiva introducida es preciso situarla en su contexto, cuyo cabal entendimiento no es ajeno a la siguiente cronología de las iniciativas autonómicas y estatales:

1. La Comunidad Autónoma de Extremadura aprueba la Ley 14/2001, de 29 de noviembre, del Impuesto sobre Depósitos de las Entidades de Crédito, que entra en vigor el día 1 de enero de 2002.

La citada Ley fue recurrida ante el Tribunal Constitucional (Recurso de inconstitucionalidad núm. 1894/2002) con fundamento en la infracción de los artículos 6.2 y 6.3 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, así como de los apartados b) y c) del artículo 9 de la misma Ley, al entenderse que el hecho imponible gravado estaba ya sujeto al Impuesto sobre el Valor Añadido y al Impuesto sobre Actividades Económicas, vulnerándose también los principios de territorialidad y libre circulación de capitales.

2. La Junta de Andalucía crea el Impuesto sobre los Depósitos de Clientes en las Entidades de Crédito a través de la Ley 11/2010, de 3 de diciembre, de Medidas Fiscales para la Reducción del Déficit Público y para la Sostenibilidad, que entra en vigor el 1 de enero de 2011.

3. La Comunidad Autónoma de Canarias establece el Impuesto sobre los Depósitos de Clientes en las Entidades de Crédito mediante Ley 4/2012, de 25 de junio, de Medidas Administrativas y Fiscales. El impuesto entró en vigor el 1 de julio de 2012.

4. La Sentencia del Tribunal Constitucional 210/2012, de 14 de noviembre de 2012, desestima el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley extremeña. El Tribunal no aprecia identidad entre el hecho imponible gravado por el IVA y el del Impuesto sobre Depósitos en Entidades

de Crédito, el cual no grava la actividad de captación, es decir una prestación de servicio, sino los depósitos constituidos con los fondos captados. Tampoco con el hecho imponible del IAE, pues este grava la mera actividad económica con independencia del resultado, es decir, se captan o no depósitos, y de su cuantía, mientras que en el Impuesto de Depósitos se gravan los depósitos como elemento del pasivo bancario susceptible de generar riqueza. Respecto a las deducciones previstas en casos de reinversión o inversión en la Comunidad Autónoma de Extremadura, el Tribunal Constitucional considera que no provocan ningún efecto de distorsión ni limitan la libre circulación de capitales.

5. La Comunidad Autónoma de Cataluña aprueba el Decreto-ley 5/2012, de 18 de diciembre, del Impuesto sobre los Depósitos en las Entidades de Crédito, que entra en vigor el día 20 de diciembre de 2012.

Contra la citada norma el Presidente del Gobierno promovió recurso de inconstitucionalidad que fue admitido a trámite por el Alto Tribunal suspendiéndose su vigencia y aplicación. Mediante Auto del Pleno del Tribunal Constitucional de 21 de mayo de 2013 se acuerda levantar la suspensión previamente acordada.

6. El Principado de Asturias aprueba la Ley 3/2012, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales para 2013 (BOPA 29 de diciembre de 2012), que en su artículo 41, y con efectos desde el 30 de diciembre de 2012, crea el Impuesto sobre Depósitos en Entidades de Crédito.

El Presidente del Gobierno interpuso recurso de inconstitucionalidad contra el citado artículo 41 y la disposición final séptima de la anterior norma, y solicitó la suspensión del impuesto con base en lo previsto en el artículo 161.2 de la Constitución Española (Recurso de inconstitucionalidad núm. 631/2013). Mediante providencia del Pleno del Tribunal Constitucional de 26 de febrero de 2013 se admitió a trámite el recurso y se acordó la suspensión de los preceptos impugnados. El Auto del Tribunal Constitucional de fecha 9 de julio de 2013 levanta la suspensión acordada.

7. El Estado aprueba 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 (BOE 28 de diciembre de 2012), cuyo artículo 19 establece, con efectos desde el 1 de enero de 2013, el Impuesto sobre los Depósitos en las Entidades de Crédito.

El citado artículo fue recurrido ante el Tribunal Constitucional (Recurso de inconstitucionalidad núm. 1881/2013) por acuerdo del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias de fecha 16 de marzo de 2013. El recurso fue admitido a trámite mediante providencia del Pleno del Tribunal Constitucional de fecha 23 de abril de 2013.

8. La Comunidad Valenciana aprueba la Ley 5/2013, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera y de Organización de la Generalitat, cuyo artículo 161 crea un impuesto propio sobre los depósitos en entidades de crédito, que entra en vigor el 1 de enero de 2014.

En el contexto señalado, el Gobierno de España dicta el Real Decreto-ley 8/2014 (BOE 5 de julio de 2014). El Congreso de los Diputados lo convalida en fecha 10 de julio de 2014 y acuerda su tramitación como proyecto de Ley por el procedimiento de urgencia.

El artículo 124 del Real Decreto-ley 8/2014, modifica los apartados 5, 7 a 10 y 13 del artículo 19 de la Ley 16/2012, de 27 de diciembre, se renumera el apartado 14 como 15 y se añade un apartado 14. Todas las modificaciones introducidas surten efectos desde el 1 de enero de 2014. El artículo 19 de la Ley 16/2012 queda redactado en los siguientes términos: "Artículo 19. Impuesto sobre los Depósitos en las Entidades de Crédito./ Con efectos desde el 1 de enero de 2013 se crea el Impuesto sobre los Depósitos en las Entidades de Crédito, que se regirá por las siguientes disposiciones:/ Uno. Naturaleza y objeto del impuesto./El Impuesto sobre los Depósitos en las Entidades de Crédito es un tributo de carácter directo que grava, en la forma y condiciones previstas en el presente artículo, los depósitos constituidos en las entidades de crédito./Dos. Ámbito territorial de aplicación./ El impuesto es exigible en todo el territorio español, sin perjuicio de los regímenes tributarios forales de concierto y convenio económico en vigor, respectivamente, en los territorios históricos del

País Vasco y en la Comunidad Foral de Navarra. En su aplicación se tendrá en cuenta lo dispuesto en los tratados y convenios internacionales que formen parte del ordenamiento interno español./ Tres. Hecho imponible./ Constituye el hecho imponible el mantenimiento de fondos de terceros, cualquiera que sea su naturaleza jurídica, por los contribuyentes señalados en el apartado Seis de este artículo, y que comporten la obligación de restitución, a excepción de los fondos mantenidos en sucursales fuera del territorio español./Cuatro. Exenciones./Estarán exentos del impuesto:/1. El Banco de España y las autoridades de regulación monetaria./ 2. El Banco Europeo de Inversiones./ 3. El Banco Central Europeo./ 4. El Instituto de Crédito Oficial./ Cinco. Período impositivo y devengo./ El período impositivo será el año natural./No obstante, en el período impositivo en que se produzca el inicio de la actividad en territorio español, el mismo comprenderá desde la fecha de comienzo de la actividad hasta el final del año natural./En todo caso, el período impositivo concluirá cuando la entidad o la sucursal se extinga o cese en su actividad en territorio español./El impuesto se devengará el último día del período impositivo./ Seis. Contribuyentes./ Son contribuyentes del Impuesto:/a) Las entidades de crédito definidas en el artículo 1 del Real Decreto Legislativo 1298/1986, de 28 de junio, sobre adaptación del derecho vigente en materia de Entidades de crédito al de las Comunidades Europeas./b) Las sucursales en territorio español de entidades de crédito extranjeras./Siete. Base imponible./ Constituye la base imponible el importe resultante de promediar aritméticamente el saldo final de cada uno de los meses del año natural, con independencia de la duración del periodo impositivo, correspondiente a la partida 4 «Depósitos de la clientela» del Pasivo del Balance reservado de las entidades de crédito, incluidos en los estados financieros individuales./A estos efectos, el saldo final se minorará en las cuantías de los "Ajustes por valoración" incluidos en las partidas 4.1.5, 4.2.5, 4.3.2 y 4.4.5./Los parámetros a que se refiere este apartado se corresponden con los definidos en el Título II y en el Anejo IV de la Circular 4/2004, de 22 de diciembre, del Banco de España, a entidades de crédito, sobre normas de información financiera pública y reservada y modelos de estados

financieros, o norma que la sustituya./Cuando una entidad o una sucursal se extinga o cese en la actividad en territorio español antes del 31 de diciembre y transmita los depósitos sujetos a este impuesto a otro contribuyente, en el caso de que la transmisión de los depósitos se hubiera acordado con efectos contables a 1 de enero del año de la operación, estos depósitos solo deberán ser tenidos en consideración a efectos de este impuesto por el adquirente./Ocho. Cuota tributaria./ La cuota íntegra será el resultado de aplicar a la base imponible el tipo de gravamen del 0,03 por ciento./La cuota diferencial se obtendrá como resultado de deducir de la cuota íntegra, en su caso, el pago a cuenta realizado./ Nueve. Autoliquidación./ Los contribuyentes deberán presentar la autoliquidación del impuesto en el mes de julio del año siguiente al del periodo impositivo, en el lugar y forma que establezca el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas./Los contribuyentes deberán desagregar el importe resultante por cada Comunidad Autónoma en que radiquen la sede central o las sucursales donde mantengan los fondos de terceros gravados. Asimismo deberán desagregar el importe resultante correspondiente a los fondos mantenidos mediante sistemas de comercialización no presenciales./Diez. Obligación de realizar pago a cuenta./Los contribuyentes están obligados a presentar una autoliquidación de pago a cuenta de este impuesto en el mes de julio de cada ejercicio, correspondiente al periodo impositivo de ese ejercicio, en el lugar y forma que establezca el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, por importe del 50 por ciento de la cuantía resultante de aplicar el tipo de gravamen a la base imponible del periodo impositivo anterior./No obstante lo anterior, el pago a cuenta correspondiente al periodo impositivo de 2014 se presentará en el mes de diciembre de 2014 y su importe será el 50 por ciento de la cuantía resultante de aplicar el tipo de gravamen a la base imponible que derive de las reglas contenidas en el apartado Siete respecto de los estados financieros individuales del contribuyente de 2013./Los contribuyentes deberán desagregar el importe del pago a cuenta por cada Comunidad Autónoma en que radiquen la sede central o las sucursales donde mantuvieran los fondos de terceros tenidos en

cuenta para la determinación del citado importe. Asimismo, deberán desagregar el importe resultante correspondiente a los fondos mantenidos mediante sistemas de comercialización no presenciales./Once. Habilitación a la Ley de Presupuestos Generales del Estado./La Ley de Presupuestos Generales del Estado podrá modificar el tipo de gravamen y el pago a cuenta./Doce. Infracciones y sanciones./Las infracciones tributarias derivadas del incumplimiento de lo dispuesto en esta ley y en su normativa de desarrollo se calificarán y sancionarán con arreglo a lo dispuesto en la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria./Trece. Hechos impositivos regulados en esta Ley gravados por las Comunidades Autónomas./En la medida en que el impuesto que establece esta Ley recaiga sobre hechos impositivos gravados por las Comunidades Autónomas y esto produzca una disminución de sus ingresos, será de aplicación lo dispuesto en el artículo 6.2 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas./Lo dispuesto en el párrafo anterior será únicamente de aplicación respecto de aquellos tributos propios de las Comunidades Autónomas establecidos en una Ley aprobada con anterioridad a 1 de diciembre de 2012./Respecto de los periodos impositivos que se inicien a partir del 1 de enero de 2014, las medidas de compensación en favor de las Comunidades Autónomas establecidas con base en el artículo 6.2 de la Ley Orgánica 8/1980, se minorarán en el importe de la recaudación que se distribuya a las correspondientes Comunidades Autónomas de acuerdo con lo previsto en el apartado siguiente./Catorce. Distribución de la recaudación./La recaudación obtenida se distribuirá a las Comunidades Autónomas en función de donde radiquen la sede central o las sucursales de los contribuyentes en las que se mantengan los fondos de terceros gravados./La recaudación derivada de fondos mantenidos mediante sistemas de comercialización no presenciales se distribuirá entre todas las Comunidades Autónomas en proporción al importe distribuido conforme al párrafo anterior./El importe de la recaudación se pondrá anualmente a disposición de las Comunidades Autónomas mediante operaciones de tesorería, cuyo procedimiento se determinará reglamentariamente./Quince. Entrada en

vigor./El impuesto se exigirá con efectos para los periodos impositivos iniciados a partir de 1 de enero de 2013”.

A efectos de este dictamen tiene especial relevancia la modificación del apartado Ocho del artículo 19 de la Ley 16/2012, por cuanto supone que “la cuota íntegra será el resultado de aplicar a la base imponible el tipo de gravamen del 0,03 por ciento”, mientras que su redacción originaria señalaba que “la cuota íntegra será el resultado de aplicar a la base imponible el tipo de gravamen del 0 por ciento”.

Este Consejo Consultivo ya tuvo oportunidad de pronunciarse en su Dictamen 52/2013, de 14 de marzo, acerca de la naturaleza jurídica del impuesto creado por la Ley 16/2012, manifestando que la fijación de un tipo impositivo del 0 por ciento supone un uso desviado de la potestad tributaria originaria del Estado, que no crea un verdadero impuesto sino una exención de carácter general, mediante la regulación de una figura nominalmente tributaria que carece de finalidad recaudatoria, con la sola pretensión de ocupar un hecho imponible y vaciar o bloquear el poder tributario de las Comunidades Autónomas. Por ello, es realmente el Real Decreto-ley 8/2014 el que, al fijar un tipo impositivo efectivo, hace nacer el impuesto. Esto supone que el impuesto estatal se crea con posterioridad al impuesto autonómico, configurado en la Ley 3/2012, y que entró en vigor el 30 de diciembre de 2012. Resulta además que el tipo impositivo fijado por el Real Decreto-ley 8/2014 es muy inferior al fijado por el Principado de Asturias. Todo ello activa el contenido del artículo 6.2 de la LOFCA según el cual “Cuando el Estado, en el ejercicio de su potestad tributaria originaria establezca tributos sobre hechos imponibles gravados por las Comunidades Autónomas, que supongan a éstas una disminución de ingresos, instrumentará las medidas de compensación o coordinación adecuadas en favor de las mismas”. Sin embargo, la modificación operada por el artículo 124 del Real Decreto-ley 8/2014 no prevé régimen de compensación alguno y mantiene la redacción originaria del apartado Trece del artículo 19 de la Ley 16/2012, según el cual la compensación prevista “será únicamente de aplicación respecto

de aquellos tributos propios de las Comunidades Autónomas establecidos en una Ley aprobada con anterioridad a 1 de diciembre de 2012”.

A la vista de lo expuesto, el contenido de la norma cuya constitucionalidad se cuestiona desplaza de modo efectivo desde su entrada en vigor el gravamen de un hecho imponible hasta entonces dispuesto por algunas Comunidades Autónomas, entre ellas el Principado de Asturias, reduciendo además los tipos impositivos fijados en las leyes autonómicas y negando la compensación prevista en el artículo 6.2 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) a las que no hubieran creado el tributo propio con posterioridad a la “fecha crítica” de 1 de diciembre de 2012.

Se observan en la disposición cuestionada tanto vicios relativos a su contenido como vicios derivados de la utilización de la figura del Real Decreto-ley, debiendo detenernos, en primer término, en la eventual infracción del orden constitucional provocada por el contenido mismo de la norma, en cuanto entrañaría una directa vulneración de la Carta Magna.

b) Vicios relativos al contenido de la disposición con fuerza de ley cuestionada.

El artículo 124 del Real Decreto-ley 8/2014 supone a nuestro juicio la primera incorporación al ordenamiento jurídico del Impuesto estatal sobre los Depósitos en las Entidades de Crédito como tributo efectivo.

En efecto, el precepto citado modifica, en los términos ya indicados, el artículo 19 de la Ley 16/2012. El apartado Ocho del citado artículo 19 fijó inicialmente un tipo de gravamen para el Impuesto sobre los Depósitos en Entidades de Crédito del 0 por ciento. En el reseñado Dictamen 52/2013, este Consejo Consultivo manifestó al respecto que “la norma estatal (...) activa el artículo 6.2 de la LOFCA, pero no lo hace estableciendo un tributo efectivo sobre un hecho imponible ya gravado, sino ejerciendo una suerte de potestad tributaria negativa, una exclusión general de un hecho imponible del ámbito de la materia tributaria. Es decir, lo que objetivamente opera la Ley en todo el territorio de derecho común al crear un impuesto aparente -a tipo cero por

ciento-, es exonerar de gravamen, desgravar *de facto*, un hecho imponible efectivamente gravado por la potestad tributaria de algunas Comunidades Autónomas./ Expresado en otros términos, el legislador estatal, mediante el ejercicio de esa potestad tributaria negativa, se limita a desplazar la potestad tributaria autonómica -en potencia o ya ejercida-, pero sin crear un verdadero tributo, ya que se constriñe a describir un hecho imponible sin gravarlo efectivamente, sin anudar al mismo obligación tributaria alguna, ya sea material o formal, con lo que la única consecuencia jurídica de la Ley es reservar un ámbito de imposición al Estado para declararlo con carácter general exento a la potestad tributaria, en detrimento del poder de las Comunidades Autónomas”.

El anterior argumento es una de las bases del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Principado de Asturias contra el artículo 19 de la Ley 16/2012 que se encuentra pendiente de resolución.

Procede, en consecuencia, determinar cómo influye en el citado recurso la aprobación del Real Decreto-ley 8/2014 y las modificaciones realizadas por este en la norma objeto del mismo, que suponen el paso de un falso tributo, gravado con un tipo del 0 por ciento, a un tributo efectivo gravado con un tipo real.

La sentencia del Tribunal Constitucional 233/1999, de 13 de diciembre, señala que “conforme a reiterada doctrina constitucional, no cabe dar una respuesta unívoca y general a la cuestión relativa a los efectos de la modificación, derogación o pérdida de vigencia de una disposición legal, ulterior a su impugnación, sobre la eventual desaparición del objeto de los diversos procesos constitucionales, la cual ha de venir determinada ‘en función de la incidencia real de la modificación o derogación, no de criterios abstractos’ (STC 111/1983, FJ 2º; STC 199/1987, FJ 3º; STC 385/1993, FJ 2º; STC 196/1997, FJ 2º). A este respecto, este Tribunal ha cuidado de distinguir entre el recurso y la cuestión de inconstitucionalidad, como manifestaciones procesales distintas, aun cuando con un sustrato común (...). En el ámbito del recurso de inconstitucionalidad, recurso abstracto y orientado a la depuración objetiva del ordenamiento, como señala la STC 196/1997, ‘la pérdida sobrevenida de la

vigencia del precepto legal impugnado habrá de ser tenida en cuenta por este Tribunal para apreciar si la misma conlleva (...) la exclusión de toda la aplicabilidad de la Ley' ”.

En lo que se refiere a procesos constitucionales con contenido competencial, el Tribunal Constitucional, en su sentencia 34/2014, de 27 de febrero, ha manifestado que “la eventual apreciación de la pérdida de objeto del proceso dependerá de la incidencia real que sobre el mismo tenga la derogación, sustitución o modificación de la norma, y no puede resolverse apriorísticamente en función de criterios abstractos o genéricos, pues lo relevante no es tanto la expulsión de la concreta norma impugnada del ordenamiento jurídico, cuanto determinar si con esa expulsión ha cesado o no la controversia competencial, toda vez que poner fin a la misma la luz del orden constitucional de reparto de competencias es el fin último al que sirven tales procesos [por todas, STC 201/2013, de 5 de diciembre, FJ 2 c)]”.

La sentencia 96/2013, de 23 de abril, señala que una controversia relativa al contraste con el artículo 6.2 de la LOFCA es “sustancialmente de signo competencial”, por lo que concluye que a pesar de que los preceptos objeto de recurso habían sido modificados con posterioridad a la interposición de aquel “independientemente del alcance de estas modificaciones, el recurso no ha perdido objeto sobrevenidamente”.

Considerando los efectos que a pesar de su modificación despliega la redacción original del precepto impugnado y a la vista de la doctrina del Tribunal Constitucional entendemos que el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno del Principado de Asturias contra el artículo 19 de la Ley 16/2012 no ha perdido su objeto y por tanto el Tribunal Constitucional deberá pronunciarse sobre el mismo.

Este Consejo Consultivo considera que existen motivos suficientes para que el citado recurso sea estimado y entiende además que la actuación del Gobierno, al aprobar el Real Decreto-ley 8/2014, se anticipa a esa posible declaración de inconstitucionalidad, subsanando el vicio que supone la creación de un impuesto con un tipo impositivo inexistente.

En el dictamen citado de este órgano se manifestó que “si la finalidad (del artículo 19 de la Ley 16/2012) es la armonización tributaria -y no, *de facto*, la armonización de una exención tributaria-, el instrumento adecuado en manos del Estado, en atención a los criterios de proporcionalidad y subsidiariedad, sería el establecimiento de un tributo propio o cedido sobre los depósitos bancarios -con un tipo, efectivamente, uniforme-”. Esto es precisamente lo que ha hecho el Estado con la aprobación del artículo 124 del Real Decreto-ley 8/2014 que reconoce así, de forma implícita, la no adecuación al orden constitucional de la regulación inicialmente realizada del Impuesto sobre los Depósitos en las Entidades de Crédito.

Los razonamientos expuestos nos llevan a concluir que si el artículo 19 de la Ley 16/2012 es inconstitucional, como se postula en el recurso interpuesto por el Consejo de Gobierno, el Real Decreto-ley 8/2014 será en realidad la norma que crea modo efectivo el Impuesto sobre los Depósitos en las Entidades de Crédito como tributo estatal.

El artículo 41 de la Ley del Principado de Asturias 3/2012 entró en vigor el 30 de diciembre de 2012 según la Disposición Final Séptima de la norma. El Impuesto sobre los Depósitos en las Entidades de Crédito creado por el artículo 19 de la Ley 16/2012 es de aplicación desde el 1 de enero de 2013. Pese a ello, el apartado Trece de la norma antes citada estableció un sistema de compensación para los hechos imponibles gravados por las Comunidades Autónomas, conforme al artículo 6.2 de la LOFCA, de aplicación únicamente “respecto de aquellos tributos propios de las Comunidades Autónomas establecidos en una Ley aprobada con anterioridad a 1 de diciembre de 2012”. En el Dictamen 52/2013 este Consejo señaló que “la fijación del día 1 de diciembre de 2012 como fecha límite para que opere una compensación económica contemplada en el artículo 6.2 de la LOFCA constituye una determinación puramente arbitraria que infringe también el principio de irretroactividad del artículo 9.3 de la Carta Magna y el mandato del artículo 138.1 que proscribire los ‘privilegios económicos’ entre Comunidades Autónomas”.

La fijación aleatoria, inmotivada e irrazonable, en la Ley 16/2012 de una fecha límite anterior a la de la entrada en vigor de la Ley del Principado de Asturias 3/2012 limitaba el alcance de la obligación impuesta al Estado por el artículo 6.2 de la LOFCA. Sin embargo, el hecho de que el verdadero establecimiento del Impuesto sobre los Depósitos en las Entidades de Crédito se efectúe través del Real Decreto-ley 8/2014 no deja lugar a dudas sobre la necesaria aplicación de la norma citada con respecto al tributo ya existente en nuestra Comunidad Autónoma.

Así las cosas, resulta que a la entrada en vigor del artículo 124 del Real Decreto-ley 8/2014, y con independencia de las consideraciones que luego se harán sobre su eficacia retroactiva, la Ley 3/2012, del Principado de Asturias, ya gravaba el mismo hecho imponible desde el 30 de diciembre de 2012. Por ello, la Ley autonómica es plenamente aplicable una vez levantada la suspensión acordada inicialmente por el Tribunal Constitucional y su constitucionalidad se presume. La norma asturiana grava además el hecho imponible de forma efectiva en contraposición a la Ley 16/2012 que, como se señaló, no establece un tributo efectivo y supone un uso inconstitucional de la potestad tributaria originaria del Estado. Resulta, en consecuencia, que la reducción de tipos fijada por el Real Decreto-ley 8/2014 supone una clara disminución de ingresos para nuestra Comunidad Autónoma puesto que el tipo fijado legítimamente por la Ley autonómica oscilaba entre el 0,3 y el 0,5 por ciento en función de la base imponible, y el tipo fijado por el Estado es del 0,03 por ciento. Esta reducción de ingresos conduce irremediabilmente a que el Estado, conforme a lo dispuesto en el artículo 6.2 de la LOFCA, deba establecer las medidas de compensación oportunas. Sin embargo, el Real Decreto-Ley 8/2014, al igual que lo hacía la Ley 16/2012, que en este sentido no se modifica, sigue sin establecer ninguna medida de compensación para la Comunidad Autónoma asturiana lo cual resulta contrario al bloque de constitucionalidad en el que se integra la LOFCA.

El hecho de que el Real Decreto-ley 8/2014 no contemple medidas de compensación para el Principado de Asturias constituye un supuesto de omisión

legislativa relativa que entraña una vulneración del bloque de constitucionalidad.

En efecto, el Tribunal Constitucional, ya en la sentencia 24/1982, de 13 de mayo, admitió la posibilidad de la figura de la inconstitucionalidad por omisión definiéndola como aquella que “solo existe cuando la Constitución impone al legislador la necesidad de dictar normas de desarrollo constitucional y el legislador no lo hace”. La STC 98/1985, de 29 de julio, señala que “es obvio que no resulta posible deducir la inconstitucionalidad de una materia, salvo, como se ha dicho, que existiese un mandato constitucional expreso, dirigido además a tal norma y no a otra diferente”. Así pues, resulta que los vicios advertidos en las Leyes cuando existe un mandato, expreso o implícito, de legislación se convierten en vicios de relevancia constitucional. La competencia del Tribunal para examinar y determinar la constitucionalidad de los vacíos normativos trae causa de su competencia más característica y propia: la de asegurar el respeto a las normas constitucionales por parte de los poderes constituidos y garantizar la efectividad normativa de la voluntad constituyente.

A la vista de lo expuesto, este Consejo considera que el Real Decreto-ley 8/2014 estaba obligado a establecer medidas de compensación económica a favor del Principado de Asturias en cumplimiento de lo previsto en el artículo 6.2 de la LOFCA. La omisión de esta previsión en la disposición que se pretende recurrir supone un claro incumplimiento de los mandatos contenidos en el bloque de constitucionalidad, que el legislador debe respetar en todo caso, lo que provoca un vicio susceptible de declaración de inconstitucionalidad.

La norma objeto del presente dictamen incurre además en otro vicio de inconstitucionalidad material al otorgar efectos retroactivos desde el 1 de enero de 2014 a las modificaciones introducidas en el artículo 19 de la Ley 16/2012. Esto supone que los sujetos pasivos tienen la obligación de contribuir desde la fecha citada con independencia de que la aprobación de la norma se haya producido el 4 de julio. Con ello, la carga tributaria de los contribuyentes se incrementa en un periodo de más de seis meses de forma sorpresiva e

inesperada sin que hubiera sido previsible la obligación de tributar durante ese periodo.

Sobre la retroactividad de las normas tributarias deben hacerse las siguientes consideraciones a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. En la sentencia 173/1996, de 31 de octubre, el Tribunal declaró que "no existe una prohibición constitucional de la legislación tributaria retroactiva que pueda hacerse derivar del principio de irretroactividad tal como está consagrado en el citado precepto. El límite expreso de la retroactividad *in peius* de las leyes que el art. 9.3 de la Norma suprema garantiza no es general, sino que está referido exclusivamente a las leyes *ex post facto* sancionadoras o restrictivas de derechos individuales (SSTC 27/1981, 6/1983, y 150/1990). La irretroactividad absoluta de las leyes fiscales, por otra parte, podría hacer totalmente inviable una verdadera reforma fiscal (SSTC 126/1987 y 197/1992)". Para el Tribunal Constitucional, "no cabe considerar, pues, con carácter general, subsumidas las normas fiscales en aquellas a las que se refiere expresamente el citado art. 9.3 C.E., por cuanto tales normas 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 impuesta a todos los ciudadanos por el art. 31.1 de la Norma fundamental (STC 126/1987, fundamento jurídico 9.º)".

Sin embargo, el Alto Tribunal matizó que "afirmar que las normas tributarias no se hallan limitadas en cuanto tales por la prohibición de retroactividad establecida en el art. 9.3 C.E., en tanto que no son normas sancionadoras o restrictivas de derechos individuales, no supone de ninguna manera mantener, siempre y en cualquier circunstancia, su legitimidad constitucional, que puede ser cuestionada cuando su eficacia retroactiva entre en colisión con otros principios consagrados en la Constitución (STC 126/1987, fundamento jurídico 9.º)", concretamente con el de seguridad jurídica. Según la sentencia del Tribunal Constitucional 126/1987, de 26 de julio, "determinar cuándo una norma tributaria de carácter retroactivo vulnera la seguridad

jurídica de los ciudadanos es una cuestión que sólo puede resolverse caso por caso, teniendo en cuenta, de un lado, el grado de retroactividad de la norma y, de otro, las circunstancias que concurran en cada supuesto”. El Tribunal ha admitido en la sentencia citada que una norma tributaria puede tener efectos retroactivos si concurren determinadas circunstancias como son, en particular, que la norma tenga carácter transitorio, que su aplicación se limite al ejercicio en que la ley se aprueba, que no pueda calificarse de imprevisible y que responda a la finalidad, constitucionalmente respaldada, de una mayor justicia tributaria.

Precisamente, el Consejo de Estado encontró fundamentos para recurrir por inconstitucional el Decreto-ley 5/2012, por el que se crea en Cataluña el impuesto sobre los depósitos en las entidades de crédito, siguiendo esta doctrina del Tribunal Constitucional, que resulta igualmente aplicable a la norma objeto de la presente consulta: “es evidente que (el Decreto-ley catalán) no reúne las notas que el Tribunal Constitucional exige para que la eficacia retroactiva de una norma tributaria pueda considerarse constitucionalmente válida: no tiene carácter transitorio, pues, tal y como se deduce de su propio contenido y tenor, nace con una voluntad de permanencia; tampoco su aplicación se limita temporalmente a un único ejercicio ni su vigencia es meramente anual (...) y, en fin, la creación de este nuevo impuesto y su introducción en el esquema tributario catalán presentan aspectos de imprevisibilidad, inherentes, por lo demás, al instrumento normativo empleado para tal creación, el decreto-ley”.

En efecto, la norma cuestionada no encaja en los parámetros definidos para entender posible la aplicación retroactiva de un tributo. Su carácter retroactivo afecta a la seguridad jurídica de los sujetos pasivos ya que, como ha declarado el Alto Tribunal en la sentencia 100/2012, de 8 de mayo, este principio “protege 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 no puede trascender la interdicción de la arbitrariedad (SSTC 150/1990, de 4 de

octubre, FJ 8; 182/1997, de 28 de octubre, FJ 11; y 90/2009, de 20 de abril, FJ 4)”.

Los contribuyentes han acomodado su actuación a la regulación vigente y no han podido prever de ninguna forma los efectos retroactivos de un tributo estatal que, en algunas Comunidades Autónomas ocupa el espacio de un tributo autonómico ya existente y, en otras, crea un nuevo impuesto en un ámbito que no estaba sometido a tributo alguno.

En definitiva, a la vista de lo anterior, debe concluirse que el artículo 124 del Real Decreto-ley 8/2014 vulnera el principio de seguridad jurídica e incurre en un supuesto de retroactividad vedado por el artículo 9.3 de la Constitución.

A la vulneración del principio de seguridad jurídica debe unirse la del principio de confianza legítima también violentado por el Real Decreto-ley 8/2014. Este principio, positivizado en el artículo 3.1 de la LRJPAC, deriva, según el Preámbulo de la citada norma, del principio de seguridad jurídica, lo que lo pone en íntima conexión con el artículo 9.3 de la CE. La confianza legítima permite reaccionar frente a actuaciones caracterizadas por sorprender la confianza del destinatario, que basándose en disposiciones concluyentes ha generado unas expectativas razonables en el mantenimiento de determinada situación.

La Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 10 de mayo de 1999 manifiesta que el principio de protección de la confianza legítima “está relacionado con los más tradicionales en nuestro ordenamiento jurídico de la seguridad jurídica y la buena fe en las relaciones entre la Administración y los particulares, y que comporta, según la doctrina del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y la jurisprudencia de esta Sala el que la autoridad pública no pueda adoptar medidas que resulten contrarias a la esperanza inducida por la razonable estabilidad en las decisiones de aquella, y en función de las cuales los particulares han adoptado determinadas decisiones. O dicho en otros términos, la virtualidad del principio invocado puede suponer la anulación de un acto o norma y, cuando menos, obliga a responder, en el marco comunitario de la alteración (sin conocimiento anticipado, sin medidas

transitorias suficientes para que los sujetos puedan acomodar su conducta y proporcionar al interés público en juego, y sin las debidas medidas correctoras o compensatorias) de las circunstancias habituales o estables, generadoras de esperanzas fundadas de mantenimiento. Sin embargo, el principio de confianza legítima no garantiza la perpetuación de la situación existente; la cual puede ser modificada en el marco de la facultad de apreciación de las instituciones y poderes públicos para imponer nuevas regulaciones apreciando las necesidades del interés general". Visto lo señalado consideramos que la norma objeto del presente dictamen vulnera también el principio de confianza legítima recogido por nuestra legislación en conexión con el artículo 9.3 de la CE.

Por último, la norma objeto de consulta es contraria al principio de lealtad institucional. La presunción de constitucionalidad y la plena vigencia de la Ley del Principado de Asturias 3/2012, una vez levantada la suspensión acordada inicialmente por el Tribunal Constitucional, permiten a la Comunidad Autónoma exigir el impuesto sobre los depósitos en las entidades de crédito, en los términos fijados por la legislación autonómica, durante el ejercicio 2013 y hacer las previsiones presupuestarias oportunas tanto para el ejercicio 2014 como para futuros ejercicios. De esta forma, nuestra Comunidad Autónoma elaboró sus presupuestos para 2014 con un cálculo de ingresos procedentes del citado impuesto basado en la aplicación de un tipo comprendido entre el 0,3 y el 0,5 por ciento. La aprobación a mitad del ejercicio presupuestario del Real Decreto-ley 8/2014, con una reducción de los tipos a un 0,03 por ciento y sin previsión de compensación alguna, además de los efectos retroactivos otorgados al tributo desde el 1 de enero del mismo ejercicio, suponen una importante disminución de ingresos para la Comunidad Autónoma que realizó sus previsiones presupuestarias en la confianza de la normativa vigente.

Pero no solo el vigente ejercicio presupuestario se ve claramente afectado por la disposición cuestionada. El Real Decreto-ley 8/2014 pone en peligro la configuración de ejercicios presupuestarios futuros en un marco de programación presupuestaria. Así, resulta que el Principado de Asturias, en el proceso de programación a medio o largo plazo de la actividad pública

económica, debe elaborar escenarios presupuestarios plurianuales que permitan la vinculación de los datos económicos a los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Siendo esto así, la Administración Autónoma elaboró sus previsiones económicas futuras sobre la previsión razonable de los ingresos que la aplicación de la Ley 3/2012 iba a reportar. La ausencia en la norma cuestionada del reconocimiento de las medidas de compensación económica previstas en el artículo 6.2 de la LOFCA, supone una clara disminución de los ingresos esperados. Esta situación conduce, inevitablemente, a un daño en la necesaria estabilidad presupuestaria autónoma y, por tanto, a una vulneración de los términos exigidos por el artículo 135 de la Constitución tras la reforma de 27 de septiembre de 2011.

Es cierto que el Estado, en el ejercicio de su potestad tributaria originaria, puede modificar el ordenamiento jurídico e introducir como propios hechos imposables gravados por las Comunidades Autónomas, pero no podrá hacerlo sin la debida compensación de los ingresos tributarios autonómicos desplazados por la norma estatal. En la medida en que los efectos del Real Decreto-ley suponen una reducción de los ingresos legítimamente previstos por el Principado de Asturias y este no contempla las compensaciones necesarias según el artículo 6.2 de la LOFCA, se produce una quiebra del principio de lealtad institucional ante la adopción por el Ejecutivo Estatal de una medida que perjudica gravemente a la Comunidad Autónoma.

La regulación de un instrumento tributario estatal cuyo objeto ya estaba ocupado por un tributo autonómico, prescindiendo de todo cauce cooperativo, y cuya consecuencia se contrae a la reducción de ingresos para la Comunidad Autónoma, quiebra el principio de lealtad institucional que ha de presidir las relaciones entre estas y el Estado, habiendo declarado el Tribunal Constitucional que “un principio inherente de colaboración y lealtad constitucional (...) postula la adopción de procedimientos de consulta, negociación o, en su caso, la búsqueda del acuerdo previo” (Sentencia 13/2007, de 18 de enero). Siendo una constante la alusión del Alto Tribunal al “ejercicio coordinado de las competencias financieras”, no puede soslayarse que el

principio de lealtad institucional se encuentra hoy positivizado en el artículo 2, Uno, letra g) de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas y en el artículo 9 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, en cuya exposición de motivos se subraya su inclusión en el texto normativo dictado en desarrollo directo del artículo 135 de la Carta Magna “como principio rector para armonizar y facilitar la colaboración y cooperación entre las distintas administraciones”. La lealtad institucional adquiere aún más relevancia en un contexto de dificultades económicas en el que el cálculo de los ingresos públicos es primordial para el cumplimiento del ya citado principio de estabilidad presupuestaria.

En atención a lo expuesto, este Consejo Consultivo entiende vulnerado el principio de lealtad institucional que debe guiar las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Se concluye, en suma, que el establecimiento de un tributo estatal sobre un espacio impositivo que ya estaba ocupado por un tributo autonómico sin la fijación de las correspondientes medidas de compensación vulnera frontalmente el bloque de la constitucionalidad en tanto supone una clara infracción de lo previsto en el artículo 6.2 de la LOFCA. En la medida en que esta actuación afecta al principio de estabilidad presupuestaria autonómica violenta también el artículo 135 de la CE. Además, se infringe el artículo 9.3 de la CE al atentar contra los principios de seguridad jurídica y confianza legítima. Todo ello sin perjuicio de la quiebra del principio de lealtad institucional, que también advertimos que concurre en la disposición cuestionada.

c) Vicios derivados de la utilización de la figura del Real Decreto-ley.

El Gobierno realiza la nueva regulación del Impuesto sobre los Depósitos en las Entidades de Crédito a través del uso de la figura del Decreto-ley. El artículo 86 de la Constitución exige la existencia de un caso de “extraordinaria y urgente necesidad” como presupuesto para que el Gobierno pueda dictar ese tipo de disposición. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional es clara sobre

los requisitos exigibles en estos supuestos. La sentencia 96/2014, de 12 de junio, entre otras, entró a conocer en sus fundamentos jurídicos 6 y 7 sobre la tacha de inconstitucionalidad relativa a la vulneración del artículo 86.1 de la CE planteada por no concurrir el presupuesto habilitante del real decreto-ley para su utilización como instrumento normativo. Para ello se detuvo en el análisis de dos elementos: la presentación explícita y razonada de los motivos que se tuvieron en cuenta por el Gobierno en su aprobación (SSTC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3; 111/1983, de 2 de diciembre, FJ 5; 182/1997, de 20 de octubre, FJ 3; 137/2003, de 3 de julio, FJ 4; y 1/2012, de 13 de enero, FJ 7), y la existencia de una necesaria conexión entre la situación de urgencia definida y la medida concreta adoptada para subvenir a ella (SSTC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3; 182/1997, de 20 de octubre, FJ 3; 137/2003, de 3 de julio, FJ 4; y 1/2012, de 13 de enero, FJ 7).

Para determinar los motivos que llevaron al Gobierno a dictar la disposición legal excepcional debe hacerse, según la sentencia del Tribunal Constitucional 39/2013, de 14 de febrero, una “valoración conjunta” de todos aquellos factores que influyeron en la decisión y que son, básicamente, “los que quedan reflejados en la exposición de motivos de la norma, a lo largo del debate parlamentario de convalidación, y en el propio expediente de elaboración de la misma (SSTC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 4; 182/1997, de 28 de octubre, FJ 4; 11/2002, de 17 de enero, FJ 4; y 137/2003, de 3 de julio, FJ 3), debiendo siempre tenerse presentes las situaciones concretas y los objetivos gubernamentales que han dado lugar a la aprobación de cada uno de los Decretos-leyes enjuiciados (SSTC 6/1983, de 4 de febrero, FJ 5; 182/1997, de 28 de octubre, FJ 3; 11/2002, de 17 de enero, FJ 4; y 137/2003, de 3 de julio, FJ 3)”.

La exposición de motivos del Real Decreto-ley 8/2014 recoge, con carácter general, que “La grave recesión que desde 2008 venía experimentando la economía española (...) ha hecho necesaria la adopción de medidas urgentes para recuperar la senda del crecimiento. (...) La intensa agenda reformadora ha permitido a España recuperar la senda del crecimiento. (...) En 2014 los

favorables datos económicos permiten concluir que la recuperación económica está afianzándose (...). Estos indicadores positivos son una muestra de la necesidad de profundizar en las reformas emprendidas para favorecer la recuperación económica y la creación de empleo". De forma específica señala que "se modifica 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, reguladora del Impuesto sobre los Depósitos en las Entidades de Crédito. La aprobación de impuestos autonómicos posteriores al inicio de la tramitación legislativa del precepto por el que dicha Ley creó el Impuesto sobre los Depósitos en las Entidades de Crédito, hace necesaria esta modificación urgente con el objeto de garantizar una tributación armonizada de los depósitos constituidos en las entidades de crédito en todo el territorio español".

En el debate de convalidación del Real Decreto-ley que tuvo lugar en sesión extraordinaria celebrada el 10 de julio de 2014, constan, según el Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, las siguientes intervenciones de la Señora Vicepresidenta del Gobierno: "España ha vivido una situación de extraordinaria y urgente necesidad desde que comenzó la crisis, y ahora es de extraordinaria y urgente necesidad encarar la recuperación"; "las comunidades se beneficiarán por la recaudación del impuesto a los depósitos bancarios (...). Con ello garantizamos la igualdad de trato para todos los ciudadanos españoles y la eficiencia del sistema financiero".

El Tribunal Constitucional ha entendido que el Decreto-ley es un instrumento constitucionalmente lícito para resolver "coyunturas económicas problemáticas" (SSTC 6/1983, de 4 de febrero, FJ 5; 11/2002, de 17 de enero, FJ 4, y 137/2003, de 3 de julio, FJ 3). Pues bien, ni de la exposición de motivos de la norma objeto del presente dictamen ni del debate de convalidación del Real Decreto-ley, se deduce que el Gobierno considere la situación económica actual como "problemática". Por el contrario, entiende que hay una clara recuperación y las medidas adoptadas lo son únicamente para proceder a su afianzamiento. Por otra parte, la actuación relativa al Impuesto sobre los

Depósitos en las Entidades de Crédito no parece tener relación con esa pretendida recuperación sino con el objetivo de garantizar una tributación armonizada en todo el territorio nacional.

Por todo lo expuesto, este Consejo Consultivo entiende que el Real Decreto-ley 8/2014 no cumple los requisitos de “extraordinaria y urgente necesidad” exigidos por el artículo 86 de la CE.

En cuanto a la circunstancia de que el Real Decreto-ley 8/2014 regule precisamente cuestiones tributarias, el Tribunal Constitucional en diversas ocasiones, como en la Sentencia 100/2012, de 8 de mayo, ha recordado que “del hecho de que la materia tributaria esté sujeta al principio de reserva de ley (arts. 31.3 y 133.1 y 3 CE) y de que dicha reserva tenga carácter relativo y no absoluto, no se deriva necesariamente que se encuentre excluida del ámbito de regulación del Decreto-ley, que podrá penetrar en la materia tributaria siempre que se den los requisitos constitucionales del presupuesto habilitante y no ‘afecte’, en el sentido constitucional del término, a las materias excluidas (SSTC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 8; 137/2003, de 3 de julio, FJ 6; y 108/2004, de 30 de junio, FJ 7; 245/2004, de 16 de diciembre, FJ 4; y 189/2005, de 7 de julio, FJ 7)”. Para el Tribunal Constitucional, “el hecho de que una materia esté reservada a la Ley ordinaria, con carácter absoluto o relativo, no excluye *eo ipso* la regulación extraordinaria y provisional de la misma mediante Decreto-ley (SSTC 60/1986, de 20 de mayo, FJ 2; y 182/1997, de 20 de octubre, FJ 8)”.

Partiendo de esta base, la jurisprudencia constitucional, al interpretar el límite material del artículo 86.1 de la Constitución, ha atendido a si ha existido afectación por el Decreto-ley de un derecho, deber o libertad regulado en el Título I de la Constitución, teniendo en cuenta “la configuración constitucional del derecho o deber afectado en cada caso y la naturaleza y alcance de la concreta regulación de que se trate” (SSTC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 8; 137/2003, de 3 de julio, FJ 6; 108/2004, de 30 de junio, FJ 7; y 245/2004, de 16 de diciembre, FJ 4, 189/2005, de 7 de julio, FJ 7; 329/2005, de 15 de diciembre FJ 8; y 100/2012, de 8 de mayo). En relación con ello, ha puesto en conexión los límites contenidos en el artículo 86.1 con lo dispuesto en el artículo

31.1 de la Constitución, ubicado en la sección 2 del capítulo segundo de su título I, bajo la rúbrica “de los derechos y deberes de los ciudadanos”, y ha recordado que este precepto establece “un auténtico mandato jurídico, fuente de derechos y obligaciones”, del que “se deriva un deber constitucional para los ciudadanos de contribuir, a través de los impuestos, al sostenimiento o financiación de los gastos públicos” siendo, en consecuencia, uno de “los deberes cuya afectación está vedada al Decreto-ley el deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos que enuncia el art. 31.1 CE” (STC 100/2012). De lo anterior se extrae que el Decreto-ley “no podrá alterar ni el régimen general ni aquellos elementos esenciales de los tributos que inciden en la determinación de la carga tributaria, afectando así al deber general de los ciudadanos de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su riqueza mediante un sistema tributario justo” (STC 100/2012).

En definitiva, el Tribunal Constitucional interpreta que vulnera la Constitución “cualquier intervención o innovación normativa que, por su entidad cualitativa o cuantitativa, altere sensiblemente la posición del obligado a contribuir según su capacidad económica en el conjunto del sistema tributario”. Por tanto, será preciso tener en cuenta “en cada caso en qué tributo concreto incide el Decreto-ley -constatando su naturaleza, estructura y la función que cumple dentro del conjunto del sistema tributario, así como el grado o medida en que interviene el principio de capacidad económica-, qué elementos del mismo -esenciales o no- resultan alterados por este excepcional modo de producción normativa y, en fin, cuál es la naturaleza y alcance de la concreta regulación de que se trate”. (SSTC 182/1997, de 28 de octubre, 137/2003, de 3 de julio, 108/2004, de 30 de junio, 189/2005, 7 de julio y 100/2012).

A la vista de la jurisprudencia señalada, el Consejo de Estado, en dictamen emitido el 27 de diciembre de 2012, entendió que “cabe concluir que únicamente es posible regular mediante decretos-leyes aquellos aspectos tributarios que no alteren el régimen general de un tributo ni afecten a sus elementos esenciales -aquellos que determinan la carga tributaria- o bien aquellas cuestiones que no modifiquen significativamente la posición del

obligado a contribuir en el conjunto del sistema. Es claro, pues, que no cabe recurrir a este peculiar instrumento normativo para regular cuestiones tales como la definición del hecho imponible de un tributo, la identificación de los sujetos pasivos o la determinación de la base imponible o de la deuda tributaria, entre otras. Y claro es también que no puede emplearse para crear *ex novo* una determinada figura impositiva, pues el establecimiento de un nuevo tributo incide siempre, *per se*, en la configuración del sistema o subsistema tributario en que se inserta, comprometiendo además la capacidad económica de los sujetos obligados al pago. De ahí que la creación de un nuevo impuesto deba realizarse en todo caso mediante ley formal aprobada por las correspondientes Cámaras Parlamentarias”.

Como ya se ha expuesto, entendemos que la Ley 16/2012, no crea, como pretende, un impuesto sobre los depósitos en las entidades de crédito, sino que constituye un uso contrario a la Constitución del poder tributario con la única finalidad de desplazar el de las Comunidades Autónomas, y lo hace con una pretensión armonizadora del régimen tributario, función que está vedada a la ley ordinaria, pues la Constitución establece en esa materia una reserva de procedimiento, el propio de la Ley Orgánica. La creación efectiva de un nuevo tributo estatal sobre los depósitos bancarios y la regulación de sus elementos esenciales se efectúa por el artículo 124 del Real Decreto-ley 8/2014, que no modifica el impuesto citado sino que lo incorpora *ex novo* al ordenamiento jurídico como tributo estatal. Conforme a la reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional, entendemos que la figura del Real Decreto-ley no resulta adecuada para la creación del impuesto estatal sobre los depósitos en las entidades de crédito, en tanto altera la obligación constitucional de contribuir, entendida como deber de los ciudadanos cuya regulación queda vedada a la figura del Decreto-ley en atención a los límites materiales impuestos por el apartado 1 del artículo 86 de la CE.

Las consideraciones anteriores nos conducen a afirmar que el Real Decreto-ley 8/2014 no es una norma que garantice debidamente el principio de reserva de ley -entendida, en este caso, como ley formal- consagrado en el artículo 31

de la Constitución y exigible siempre que pretenda establecerse un nuevo tributo.

Por todo lo expuesto se concluye que la norma objeto del presente dictamen vulnera el artículo 86.1 de la CE en cuanto no queda justificada la extraordinaria y urgente necesidad que habilita el uso de la figura del Decreto-ley y excede del ámbito de actuación de aquel, lo que supone además la violación del principio de reserva de ley en materia tributaria consagrado en los artículos 31.3 y 131.1 de la CE.

La previsible conversión en Ley del Real Decreto-ley 8/2014 no permite entender sanados ambos defectos pues, como ya se señaló, reiterada jurisprudencia constitucional (por todas STC 109/2014, de 26 de junio), ha indicado que la convalidación de la disposición por el Congreso de los Diputados o su conversión en Ley no pueden “corregir un defecto que ha de concebirse como necesariamente insubsanable, pues, en otro caso, los límites del art. 86 CE sólo serían operativos en el tiempo que media entre el Decreto-ley y su convalidación o su conversión en ley, esto es, en un tiempo en el que este Tribunal nunca podrá materialmente pronunciarse”.

QUINTA.- Conclusiones

Sobre la base de lo expuesto, este Consejo estima que el precepto cuestionado es contrario al artículo 6.2 de la LOFCA y a los artículos 9.3, 31.3, 86, 131.1 y 135 de la Constitución.

Así sucede cuando el Estado incorpora al ordenamiento jurídico, mediante Real Decreto-ley, un impuesto cuyo hecho imponible ya estaba gravado por una Comunidad Autónoma, fija tipos impositivos más bajos que aquella sin establecer medidas económicas de compensación, otorga además efectos retroactivos a la disposición y, con todo ello, pone en peligro la estabilidad presupuestaria autonómica.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que existen fundamentos jurídicos suficientes para la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 124 del Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia.”

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,