

De los controvertidos impuestos autonómicos sobre los depósitos en las entidades de crédito al controvertido impuesto estatal sobre los depósitos

José María López Jiménez

Resumen: En este artículo se analizan los avatares que ha atravesado la Ley de Extremadura, aprobada en 2001, por la que se estableció un impuesto sobre los depósitos en las entidades de crédito, hasta su confirmación, en noviembre de 2012, por el Tribunal Constitucional. Antes del fallo del Alto Tribunal, dos Comunidades Autónomas establecieron un impuesto análogo, claramente *inspirado* en el antecedente extremeño, al igual que hicieron, con posterioridad a la decisión judicial, otras dos. En diciembre de 2012 las Cortes Generales crearon este mismo tributo pero con alcance estatal, cegando el posible desarrollo de la normativa autonómica, dada la imposibilidad de gravar dos veces un mismo hecho imponible, y la prevalencia de la normativa estatal, prevista en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas. La situación muestra la falta de coordinación, incluso de lealtad institucional, entre las diversas Administraciones implicadas.

Palabras clave: Impuesto sobre depósitos; Tribunal Constitucional; Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas; Comunidades Autónomas.

Códigos JEL: H2, H70, K34.

«Con mucho, el error más común estriba en afrontar una situación genérica como si se tratase de una serie de acontecimientos excepcionales, o sea, en obrar pragmáticamente, ignorando lo genérico de la situación y los principios que la rigen. Esto, inevitablemente, conduce al fracaso y la ineficacia»

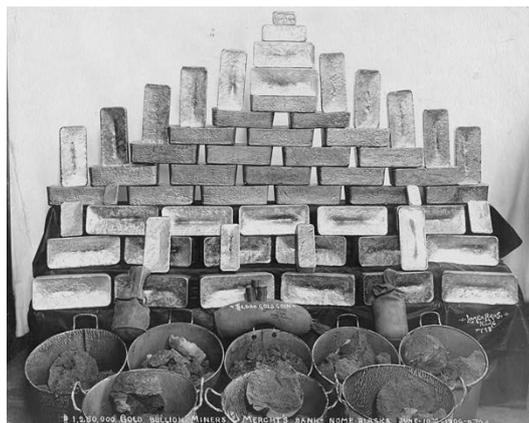
Peter F. Drucker (El ejecutivo eficaz, 1966)

1. Introducción

La sentencia del Tribunal Constitucional de 14 de noviembre de 2012¹, resolvió el recurso de inconstitucionalidad promovido por el entonces Presidente del Gobierno, en el ya lejano año de 2002, contra la Ley de la Asamblea de Extremadura 14/2001, de 29 de noviembre, del Impuesto sobre Depósitos de las Entidades de Crédito (a la que también nos referiremos, en lo sucesivo, como LIDEC).

La Ley 14/2001 se convirtió en inspiración de otros impuestos de similar naturaleza, como, por ejemplo, el de Andalucía, creado en 2010, o el de Canarias, constituido en 2012, escasos meses antes de la emisión

de la sentencia del Tribunal Constitucional. Otras Comunidades Autónomas han adoptado este impuesto con posterioridad a la sentencia que comentamos (Cataluña, Principado de Asturias), lo que ha movido al establecimiento por las Cortes de un impuesto sobre depósitos de ámbito estatal, para tratar de reconducir la situación. Para un espectador ajeno al juego político, la sensación de descoordinación es evidente, para los ciudadanos, desconcertante.



Que el originario impuesto extremeño ha sido la inspiración de la posterior regulación, tanto autonómica como estatal, no ofrece dudas. Era evidente, por tanto,

¹ Publicada en el BOE de 13 de diciembre posterior, se encuentra disponible en el siguiente enlace:

<https://boe.gob.es/boe/dias/2012/12/13/pdfs/BOE-A-2012-15091.pdf>

que la suerte de la Ley extremeña marcaría el destino, al menos, de las regulaciones andaluza y canaria.

Con respecto al impuesto andaluz en particular, se ha señalado expresamente que este tiene como referencia inmediata el establecido por la Comunidad Autónoma de Extremadura, con unos elementos muy similares a los de su cuestionado antecedente (Marcos Gómez, 2012, pág. 55).

A continuación de esta introducción se trata sobre los fundamentos jurídicos, debidamente sistematizados, que han permitido al Tribunal Constitucional validar la LIDEC. Posteriormente veremos las consecuencias prácticas del fallo del Tribunal, que algún autor no ha dudado en calificar de «guerra de los impuestos sobre depósitos en entidades de crédito» (Calvo Vérguez, 2013), para concluir con una valoración.

2. La sentencia del Tribunal Constitucional de 14 de noviembre de 2012

La sentencia contiene numerosos argumentos y matices de tipo jurídico (la modificación de la LIDEC y la revisión del Estatuto de Autonomía extremeño durante la pendencia del recurso de inconstitucionalidad, o la reforma de la misma Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas —LOFCA—), sobre lo que no nos detendremos, para centrarnos, sintéticamente, en los principales criterios desde el punto de vista tributario.

Los argumentos en contra de la LIDEC gravitaron, de un lado, en torno a la circunstancia de que el hecho imponible ya estaba gravado por el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) y por el Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE), y, de otro, por la eventual vulneración de la libre circulación de mercancías y servicios a lo largo del territorio nacional y el derecho de establecimiento.

a. La LIDEC, el IVA y el IAE

La Ley 14/2001 intentó derribarse por la pretendida equivalencia del impuesto sobre depósitos con el IVA y con el IAE, ya que los tributos de las Comunidades Autónomas no pueden recaer sobre hechos imponibles gravados por el Estado o por las Entidades Locales (apartados 2 y 3 del artículo 6 de la LOFCA).

Con esto se pretende evitar, según el Alto Tribunal, que se produzcan dobles imposiciones no coordinadas,

garantizando que el ejercicio de poder tributario por los distintos niveles territoriales sea compatible con la existencia de un sistema tributario que reúna los caracteres previstos en el artículo 31.1 de la Constitución (es decir, que respete los principios de justicia, igualdad y progresividad, y que, en ningún caso, tenga alcance confiscatorio).

Para apreciar la coincidencia o no entre los variados hechos imponibles se hace preciso atender a los elementos esenciales de los tributos que se comparan, al objeto de determinar no sólo la riqueza gravada o materia imponible, que es el punto de partida de toda norma tributaria, sino la manera en que dicha riqueza o fuente de capacidad económica es sometida a gravamen en la estructura del tributo.

El Tribunal Constitucional, tras su análisis, no aprecia contradicción entre el impuesto extremeño y el IVA y el IAE. Parte de que el reconocimiento a las Comunidades Autónomas de la competencia para establecer tributos, o «poder tributario», se sustancia en el artículo 157.1.b) de la Carta Magna, que dispone que los recursos tributarios de éstas se constituyen, entre otros elementos, por sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales. El poder tributario autonómico puede ser delimitado por el Estado, pero sin que se produzca un vaciamiento de aquél, ya que «ninguno de los límites constitucionales que condicionan dicho poder tributario puede ser interpretado de tal manera que haga inviable el ejercicio de aquella potestad tributaria» (sentencias del Tribunal Constitucional 150/1990, de 4 de octubre de 1990, y 289/2000, de 30 de noviembre de 2000).

b. La LIDEC, la libre circulación de mercancías y servicios y el derecho de establecimiento

i. Contraste con el artículo 9.b) de la LOFCA

En primer lugar, el eje de la impugnación de la LIDEC se halla en el artículo 9.b) de la LOFCA, según el cual, en el establecimiento de impuestos autonómicos, «No podrán gravarse, como tales, negocios, actos o hechos celebrados o realizados fuera del territorio de la comunidad impositora, ni la transmisión o ejercicio de bienes, derechos y obligaciones que no hayan nacido ni hubieran de cumplirse en dicho territorio o cuyo adquirente no resida en el mismo».

En este punto, el Tribunal Constitucional se basa en otra sentencia anterior, la 168/2004, de 6 de octubre de 2004, para señalar que los principios de territorialidad de

las normas y actos de las Comunidades Autónomas y de unidad de mercado «no pueden ser interpretados en unos términos que impidan a las instancias autonómicas, en el ejercicio de sus propias competencias, adoptar decisiones cuyas consecuencias puedan proyectarse sobre otros lugares del territorio nacional».

Para el Tribunal, la LIDEC establece un punto de conexión adecuado a su finalidad, como es gravar únicamente los depósitos bancarios constituidos y captados por las sucursales bancarias radicadas en el territorio de la Comunidad Autónoma de Extremadura, con lo que se garantiza que el impuesto despliegue efectos principalmente en el territorio de la Comunidad, sin salirse de los linderos marcados por la Constitución y la LOFCA, y sin que a esto afecte que los fondos depositados puedan proceder de personas no residentes en la Comunidad extremeña.

Es interesante la reflexión contenida en la sentencia, en el sentido de que cabe imaginar que las sucursales radicadas en Extremadura pierdan clientes en favor de entidades localizadas en otras Comunidades Autónomas, o incluso que operen únicamente por Internet, empleando el canal de la banca a distancia.

ii. Contraste con el artículo 9.c) de la LOFCA

En segundo lugar, se analiza si la LIDEC podría suponer el quebrantamiento del artículo 9.c) de la LOFCA, que determina que el establecimiento de impuestos por las Comunidades Autónomas no podrá suponer obstáculo para la libre circulación de personas, mercancías y servicios capitales (sic), ni afectar de manera efectiva a la fijación de residencia de las personas o a la ubicación de empresas y capitales dentro del territorio español, ni comportar cargas trasladables a otras Comunidades.

Específicamente, el citado artículo 9.c) se confronta con las deducciones en la cuota por la realización por el sujeto pasivo del impuesto de determinadas inversiones calificadas como de utilidad pública o interés social para la región extremeña, que se contemplan en la LIDEC.

El Tribunal puntualiza que una medida distorsionará la libre circulación solo «cuando persiga de forma intencionada la finalidad de obstaculizar la circulación o genere consecuencias objetivas que impliquen el surgimiento de obstáculos que no guarden relación y sean desproporcionados respecto del fin

constitucionalmente legítimo que persigue la norma adoptada» (criterio ya recogido en la sentencia del Tribunal Constitucional 109/2003, de 5 de junio de 2003, concordante con el del Tribunal de Justicia de la Unión Europea).

Las deducciones del impuesto de depósitos no gravan transacciones, sino el volumen de depósitos captados por las entidades de crédito, así que concluye el Tribunal que no es una medida susceptible de afectar a la circulación de capitales. La deducción, que incentiva la reinversión de beneficios en la propia Comunidad extremeña, no obstaculiza otras inversiones alternativas, que, eso sí, no permitirán beneficiarse de las ventajas fiscales, lo cual no es motivo suficiente para tachar a la LIDEC de inconstitucional.

3. Consecuencias de la sentencia del Tribunal Constitucional de 14 de noviembre de 2012

Dada la identidad sustancial entre la LIDEC y la regulación de sus homólogos impuestos andaluz y canario, la validación de la primera por el Tribunal Constitucional implica, de hecho y de forma automática, la de los otros dos impuestos, y da pie a una potencial proliferación, por parte del resto de Comunidades Autónomas, para la generalización de este «nuevo» impuesto autonómico.

El Gobierno Central movió ficha con presteza, creando, a través de la Ley 16/2012, de 27 de diciembre, el Impuesto sobre los Depósitos en las Entidades de Crédito, con efectos desde el 1 de enero de 2013 y un tipo de gravamen inicial del 0%.

La justificación del impuesto estatal, tal y como se recoge en la Exposición de Motivos de la Ley 16/2012, es «la pretensión de asegurar un tratamiento fiscal armonizado que garantice una mayor eficiencia en el funcionamiento del sistema financiero».

Con esta estrategia se impedía a otras Comunidades Autónomas la creación del impuesto para sus respectivos territorios y, conforme a la LOFCA, tan solo se habría de compensar económicamente, por la merma de recaudación, a las que lo hubieran puesto en funcionamiento con anterioridad, es decir, a Extremadura, Andalucía y Canarias.

Pero el embrollo no quedó ahí, pues con posterioridad a la sentencia del Tribunal Constitucional y en paralelo con la tramitación parlamentaria de la Ley 16/2012, dos

nuevas Comunidades se sumaron a la regulación de «su» impuesto sobre depósitos. Nos referimos a Cataluña, a través del Decreto-Ley 5/2012, de 18 de diciembre, y el Principado de Asturias, a través de la Ley 3/2012, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales para 2013.

Tanto frente a la norma catalana como a la asturiana el Presidente del Gobierno ha presentado sendos recursos de inconstitucionalidad, quedando suspendida la vigencia de ambas². Por su parte, los Ejecutivos de Cataluña y el Principado de Asturias han promovido, respectivamente, un recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 19 de la Ley 16/2012, que aprueba el impuesto estatal, admitidos a trámite por el Tribunal Constitucional (BOE de 13 de mayo de 2013).

Recuérdese, como expusimos en la introducción, que el recurso contra la LIDEC necesitó diez años para ser resuelto, luego, de seguirse la misma pauta, este asunto quedará solventado con plena seguridad jurídica hacia el año 2023, una vez el Tribunal Constitucional se pronuncie sobre los impuestos estatal, catalán y asturiano.

Pero si con los anteriores no eran suficientes los ingredientes, el rescate chipriota de marzo de 2013, y la necesidad de apoyo financiero procedente de sus socios de la Unión Europea y del Fondo Monetario Internacional, volvió a generar más incertidumbres y confusión. En el caso de Chipre, por las excepcionales circunstancias que concurren, para repartir el coste del rescate se aplicará un «impuesto sobre depósitos», siempre que el importe depositado supere los 100.000 euros, que afectará a los depositantes.

El Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas tuvo que aclarar, dadas las aparentes dudas suscitadas, que en España no ocurre nada parecido a lo que acontece en Chipre, y que el Impuesto sobre los Depósitos en las Entidades de Crédito creado por la Ley 16/2012 se aplicará a partir de 2013 no a los ahorradores sino a las entidades financieras: «en España no existe ni va a existir un impuesto sobre depositantes o ahorradores como el que se trata de implantar en Chipre; en segundo lugar, [el Impuesto sobre los Depósitos en las Entidades de Crédito] grava a las entidades bancarias en función de su volumen de depósitos y viene a sustituir al que aplicaban tres Comunidades Autónomas hasta diciembre».

² El Pleno del Tribunal Constitucional, por medio de Auto de 21 de mayo de 2013, acordó levantar la suspensión de la norma catalana (BOE de 28 de mayo de 2013).

En la presentación del Programa Nacional de Reformas y la actualización del Programa de Estabilidad, en el Consejo de Ministros de 26 de abril de 2013, se difundió el establecimiento, con relación al Impuesto sobre los Depósitos estatal, de un tipo de gravamen del 0,2 por mil. La recaudación, «moderada», según el Consejo de Ministros, servirá para compensar a las Comunidades que tenían impuesto propio (Extremadura, Andalucía y Canarias), remarcándose que «no se trata, en cualquier caso, de un gravamen al ahorrador, ya que lo pagarán las entidades financieras» (Consejo de Ministros, 2013). No se determina la fecha de efectos de la nueva tributación.

Solo el tiempo dirá si, realmente, el impuesto lo asumirán los sujetos pasivos, es decir, las entidades, o, de un modo u otro, éstas terminarán repercutiéndolo en su clientela.

4. Valoración

Se observa con este caso concreto, que no es sino uno más de los que agitan el día a día, la falta de coordinación en sentido vertical (Administración Central-Comunidades Autónomas-Entidades Locales) y horizontal (entre las diversas regiones y Entidades Locales), ante la ausencia de cauces institucionalizados y eficaces para el diálogo.

El resultado de la descoordinación es la judicialización de la resolución de controversias, con la circunstancia agravante de que desde que se discute la constitucionalidad de una norma, o la atribución de competencias a una Administración, hasta que el asunto se resuelve vinculantemente, puede transcurrir con facilidad una década.

Impresiona pensar que desde la presentación del recurso de inconstitucionalidad contra la Ley extremeña en 2002 hasta la efectiva resolución de los recursos planteados en 2013 contra las normas estatal, catalana y asturiana puede que medien más de 20 años.

Unos plazos de resolución tan largos pugnan por completo con la seguridad jurídica que demanda la vida económica y empresarial de un país avanzado.

Las «disputas de soberanía tributaria entre el Estado y las Comunidades Autónomas» (Domínguez Martínez, 2013) son inherentes a un sistema de reparto competencial tan complejo como el español, pero lo que no parece admisible es la «sordera» de unas

Administraciones frente a otras, especialmente en una época en la que nuestro país se juega el ser o no ser, y en la que tantos sacrificios se piden a los ciudadanos y empresas, que cada vez comprenden con mayor dificultad lo que ocurre a su alrededor.

Sobre si un sector financiero en reestructuración, con apoyo financiero externo, «goza de salud» para seguir asumiendo costes, como los de los impuestos sobre depósitos o el proyectado impuesto sobre transacciones financieras, nos pronunciaremos en otra ocasión.

Referencias bibliográficas

CALVO VÉRGEZ, J. (2013): «La guerra de los impuestos sobre depósitos en entidades de crédito», Actualidad Jurídica Aranzadi, nº. 859/2013 (Comentario).

DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J.M. (2013): «Impuesto sobre depósitos bancarios», Diario Sur, 6 de febrero.

MARCOS GÓMEZ (2012): «El Impuesto sobre los Depósitos de Clientes en las Entidades de Crédito en Andalucía», eXtoikos, nº. 6.

MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (2013): «Montoro: En España no existe ni va a existir un impuesto sobre los depositantes», nota de prensa, 20 de marzo.

