

## **STC 10/2005, DE 20 DE ENERO**

*Cuestiones de inconstitucionalidad núms. 1378/2000, 1379/2000, 1465/2000, 1677/2000, 1678/2000, 1703/2000, 1704/2000, 1963/2000, 2901/2000, 2923/2000, 2924/2000, 2961/2000, 2962/2000, 2991/2000, 2992/2000, 3025/2000, 3027/2000, 3115/2000, 3116/2000, 3277/2000, 3278/2000, 3306/2000, 3307/2000, 3308/2000, 5136/2000, 5571/2000, 5708/2000 y 660/2000.* Promovidas por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en relación con el art. 9.7 del Decreto 3313/1966, de 29 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Impuesto sobre Actividades y Beneficios Comerciales e Industriales, por presunta vulneración de los arts. 14, 31.1, 38 y 133.3 CE, y alternativa o subsidiariamente, sobre el art. 279.7 y su disposición derogatoria, ap. 1, disposición undécima, del RDLeg 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, por presunta vulneración del art. 82.5 y 82.6 CE.

### **Resumen**

*Cajas de Ahorro: Exención del impuesto sobre actividades y beneficios comerciales e industriales: en cuanto a su actividad puramente financiera o mercantil: inconstitucionalidad: la norma vulnera el principio constitucional de contribuir a los gastos públicos en términos de igualdad.*

*Cajas de Ahorro: Exención del impuesto sobre actividades y beneficios comerciales e industriales: en cuanto a su actividad no lucrativa o benéfica: constitucionalidad: la norma responde tanto a la lógica como a los contenidos que derivan del principio de capacidad económica, así como a la cláusula del Estado social y democrático de derecho*

### **Nota**

Un comentario a esta sentencia puede verse en esta Revista en: Alguacil, Pilar. "Tratamiento tributario de las Cajas de Ahorro y principio de igualdad tributaria".

### **Antecedentes**

La cuestión que es objeto de tratamiento tiene su origen en la cuestión de inconstitucionalidad núm. 660/2000, interpuesta por el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, a la que, posteriormente, se unieron otras tantas por el mismo órgano jurisdiccional.

En concreto, la primera de ellas se suscita con motivo del recurso contencioso-administrativo núm. 68/1996, interpuesto por la entidad Caixa D'Estalvis del Penedès contra la resolución de 19 de diciembre de 1995 de la Gerencia del organismo autónomo local de Gestión Tributaria de la Diputación de Barcelona y, en concreto, con ocasión de las alegaciones de la recurrente, por virtud de las cuales la exención de las Cajas de Ahorro al impuesto sobre actividades económicas para todas las actividades que realicen encuentra su fundamento tanto en la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las haciendas locales, como a la especial naturaleza de dichas entidades. Sobre esta base, la disposición transitoria tercera de la Ley 39/2988, de 28 de diciembre, de haciendas locales, modificada por las Leyes 6/1991 y 18/1991, permitía el disfrute de la exención que se tuviese en la licencia fiscal de actividades comerciales e industriales hasta la fecha de su extinción, salvo que no tuvieran término de disfrute, en cuyo caso, el plazo de disfrute finalizaría el día 31 de diciembre de 1994, disfrutando las Cajas generales de ahorro popular, montes de piedad y obras benéfico-sociales, según el art. 279 del texto refundido de régimen local, de exención de la citada licencia fiscal.

El órgano judicial proponente interpone la cuestión de inconstitucionalidad por considerar

que el art. 9.7 del texto refundido del impuesto sobre actividades y beneficios comerciales e industriales, aprobado por el Decreto 3316/1996, de 28 de diciembre, en cuanto reconoce para las Cajas de Ahorro una exención incondicionada, adolece del vicio de inconstitucionalidad sobrevenida tras la promulgación de la Constitución Española, y ello por contravenir sus arts. 14, 31.1, 38 y 133.3, toda vez que entiende viciado alternativa o subsidiariamente el ejercicio de la delegación legislativa contenido en el art. 279.7 y en la disp. derogatoria undécima del RDLeg. 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local.

A juicio del órgano judicial, pese a que la naturaleza originaria podría haber justificado históricamente tal exención, el mantenimiento de este beneficio fiscal para cualesquiera operaciones realizadas por este tipo de entidades vulneraría los principios constitucionales de los arts. 31.1, 38 y 133.3, en primer lugar por el marcado carácter comercial de las operaciones mercantiles que las Cajas de Ahorro desempeñan en la actualidad, radicalmente distinto al de su orígenes y, en segundo lugar, y por el carácter real de la contribución industrial, que viene siendo señalado por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

Finalmente, el órgano judicial plantea el problema derivado del control del ejercicio de la delegación legislativa del art. 279.7 del RDLeg 781/1986, de 18 de abril. La disposición final primera de la Ley 7/1985, reguladora de las bases del régimen local, autorizó al Gobierno a «refundir en el plazo de un año, y en un solo texto, las disposiciones legales vigentes de acuerdo con lo dispuesto en la disposición derogatoria», de tal manera que uno de los preceptos a refundir el art. 9.7 del texto refundido de 1966, y que no fue derogado por el Real Decreto 3183/81, resultó afectado por el ejercicio de la delegación normativa y al refundirse en el texto del RDLeg 781/1986, no sólo se convirtió en una exención en relación con la actividad producida «por los Montes de Piedad y obras benéfico-sociales», sino que aquel precepto fue declarado derogado, junto con el resto del texto refundido. El órgano jurisdiccional entiende que la exención incluida por el Gobierno en el art. 279.7 del RDLeg, y la derogación explícita operada sobre el texto refundido del impuesto sobre actividades y beneficios comerciales e industriales de 1966, supone un uso correcto de la autorización para refundir textos legales del art. 82.5 de la CE, pero considera que existe una incoherencia y contradicción que ha de resolverse necesariamente a favor de la norma con rango de Ley.

Por su parte, el Abogado del Estado, en escrito de alegaciones solicita, en primer lugar, la inadmisión de la cuestión en relación con el «control del ejercicio de la delegación legislativa del art. 279.7 del RDLeg 781/1986, puesto que la duda que en su momento surgió en este punto fue resuelta por el Tribunal Supremo en su sentencia de 10 de febrero de 1995, al declarar la «improcedencia de los fundamentos en que el mismo se sustenta». Es por ello, que el Abogado del Estado considera que lo que está suscitando el órgano judicial no son dudas acerca de la constitucionalidad de un precepto con rango de Ley, sino que en realidad lo que se exige es una revisión de un pronunciamiento del Tribunal Supremo.

En segundo lugar, el Abogado del Estado solicita que se desestime la cuestión de inconstitucionalidad en cuanto al art. 9.7 del texto refundido de 1966. Por un lado, porque cuando el legislador prevé unas exenciones para las cajas de ahorro no está actuando discriminatoriamente, sino que está dando un trato fiscal peculiar a unas entidades que, siendo intermediarias financieras, tienen una naturaleza y personalidad especial distinta de las entidades de crédito en general, como sucede con otras entidades, como las cooperativas de crédito, que teniendo una peculiar personalidad y naturaleza, son objeto igualmente de un régimen fiscal especial.

*Reseña de Jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre entidades de economía social. Enero 2005 - Enero 2006*

Por otro lado, y en relación con las vulneraciones sobre principios constitucionales que el órgano judicial entiende producidas por el precepto impugnado, el Abogado del Estado manifiesta su disconformidad por entender que aquél no sólo no infringe el art. 38 CE, dado que la previsión de un diferente régimen fiscal no supone necesariamente la imposibilidad de la existencia de competencia y de la plena libertad del legislador para establecer distintos regímenes tributarios para las distintas clases de entidades o personas que intervienen en cada sector económico, sino que tampoco vulnera el art. 133.3 CE, pues cuando se dictó la norma la Constitución Española aún no estaba en vigor, por lo que el órgano judicial que plantea la cuestión pudo inaplicarlo sin necesidad de plantear la cuestión de inconstitucionalidad, en virtud de lo dispuesto en el art. 82.6 CE.

Por su parte el Fiscal General del Estado solicita sentencia estimatoria de la cuestión de inconstitucionalidad sometida a enjuiciamiento, por entender que el art. 9.7 del Decreto 3313/1966 incurre en inconstitucionalidad sobrevenida al contradecir los arts. 14, 31.1 y 38 CE, pero solicitando la desestimación en cuanto al segundo de los vicios, por entender que el art. 82.6 CE confiere plena potestad a los Tribunales ordinarios para controlar los eventuales excesos cometidos por el Gobierno en el ejercicio de la autorización conferida por las leyes de bases. Si bien considera infringido el principio de igualdad, cuando se otorgan beneficios fiscales a unas entidades de crédito sin un fundamento que los justifique, no extiende dicha vulneración al principio de reserva de Ley, toda vez que la inclusión de la exención en un texto refundido tenía rango de Ley formal.

Ahora bien, considera que tras el Real Decreto 2290/1977, de 27 de agosto, sobre regulación de los órganos rectores de las cajas de ahorro, se ha producido una sustancial modificación, tanto en la naturaleza y fisonomía como en el tipo de actividad financiera desarrollada por las cajas de ahorro, que ha eliminado cualquier fundamento racional de la exención. En conclusión, para el Fiscal General del Estado el precepto cuestionado no cumple ninguna de las exigencias que la doctrina constitucional, desde la perspectiva del principio de igualdad ante la Ley, ha establecido para justificar constitucionalmente la existencia legal de una situación desigual como la que ahora se enjuicia, sobre todo porque las cajas de ahorro operan en el mercado financiero en igualdad de prerrogativas que el resto de las entidades de crédito.

### **Fundamentos**

La STC 10/2005, de 20 de enero resulta interesante por cuanto resuelve una de las cuestiones más debatidas en el ámbito del especial tratamiento fiscal que determinadas entidades que operan en el tráfico económico reciben en nuestro ordenamiento jurídico, pero a efectos de nuestro análisis lo es aún más, en la medida en que el eje del debate se centra en las exenciones fiscales reconocidas a las Cajas de Ahorro, dando lugar al debate sobre la actual naturaleza de este tipo de entidades.

El fallo de esta sentencia, que estima las cuestiones de inconstitucionalidad núm. 660/2000 y otras 27 acumuladas, declara inconstitucional y derogado por la Constitución Española el art. 9.7 del Decreto 3316/1966, de 29 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del impuesto sobre actividades y beneficios comerciales e industriales, acoge la postura tanto del órgano judicial que plantea dicha cuestión como del Fiscal General del Estado.

Con carácter previo al análisis del fondo de la controversia planteada, el Tribunal Constitucional resuelve una serie de cuestiones. Así en primer lugar, recuerda que, la desaparición de la exención el día 31 de diciembre de 1994, momento en el que concluía el periodo transitorio establecido por la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las haciendas

locales, no afecta en nada el objeto del presente proceso constitucional, pues al tratarse de una cuestión de inconstitucionalidad, es necesario declararse sobre la cuestión de constitucionalidad de la que depende el fallo del proceso judicial. En segundo lugar, añade que el hecho de que el órgano judicial pudiera en su momento examinar la contradicción con la norma fundamental del art. 9.7 del texto refundido de 1966, no le impide plantear la cuestión de constitucionalidad, como así lo hizo, ni al Tribunal Constitucional pronunciarse. En tercer lugar, recuerda que no corresponde al Tribunal Constitucional la interpretación de la legalidad que subyace a la cuestión, sino únicamente enjuiciar la conformidad con la Constitución de una norma con rango de Ley.

Hechas estas aclaraciones, el Tribunal Constitucional entra en el fondo de la cuestión, del que derivan las siguientes consideraciones que sirven de fundamento para su fallo:

1º.- En primer lugar, procede el TC a delimitar la evolución legislativa que la exención ha sufrido desde el Real Decreto 29 de junio de 1853, ordenador de las cajas de ahorro y montes de piedad, y la Ley de 29 de junio de 1880 que las calificaba como «instituciones de beneficencia» bajo el protectorado del Ministerio de Gobernación, y a las que además aplicaba una serie de beneficios fiscales, pasando por el Estatuto de 14 de marzo de 1933, momento en el que las Cajas de Ahorro empiezan a perder su carácter puramente benéfico para acercarse, en su consideración jurídica, a las restantes entidades financieras. Recuerda cómo posteriormente el Decreto de 17 de octubre de 1947, regulador de las obras sociales de las cajas de ahorro, califica su función benéfica como complementaria y no principal, para llegar al Plan de estabilización económica de 1959, cuando las cajas de ahorro adquieren un carácter eminentemente mercantil.

2º.- Entra el TC a analizar el primer vicio imputado a la norma cuestionada, consistente en la vulneración del art. 133.3 CE, para concluir que *«no puede prosperar. Siendo cierto que la Constitución establece en el apartado 3 del artículo 133 el principio de reserva de Ley en materia de beneficios fiscales, también lo es que este Tribunal ha venido manteniendo la doctrina de que no pueden anularse disposiciones legales o reglamentarias anteriores, ni por la ausencia de requisitos luego exigidos por la Constitución para su aprobación y que, entonces, no venían requeridos ni por el hecho de que la Constitución haya exigido un determinado rango para la regulación de tales materias, dado que la reserva de Ley no puede aplicarse retroactivamente (SSTC 11/1981, de 8 de abril, F. 5 y 194/1998, de 1 de octubre), ello sin perjuicio de la cobertura normativa con que la discutida exención pudiera contar antes de aprobarse la Constitución»* (F. J. 4º).

3º.- Al entrar a analizar la posible desigualdad en que pudiera llegar a incurrir el art. 9.7, el TC trae a colación la consideración que la doctrina constitucional ha realizado en materia del principio de igualdad (por todas, SSTC 3/1983, de 25 de enero, F. 3 y 193/2004, de 4 de noviembre, F. 3), con la finalidad de precisar que *«la igualdad ha de valorarse en cada caso teniendo en cuenta el régimen jurídico sustantivo del ámbito de relaciones en que se proyecte, y en la materia tributaria es la propia Constitución la que ha concretado y modulado el alcance del art. 14 en un precepto, el art. 31.1, cuyas determinaciones no pueden dejar de ser tenidas aquí en cuenta, pues la igualdad ante la Ley tributaria resulta indisociable de los principios de generalidad, capacidad económica, justicia y progresividad igualmente enunciados en el art. 31.1 CE (SSTC 27/1981, de 20 de julio, F. 4 y 193/2004, de 4 de noviembre, F. 3, por todas). Desde esta perspectiva la exención, como quiebra del principio de generalidad que rige la materia tributaria al neutralizar la obligación tributaria derivada de la realización de un hecho revelador de capacidad económica, es constitucionalmente válida siempre que responda a fines de interés general que la justifiquen (por ejemplo, por motivos de política económica o*

*Reseña de Jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre entidades de economía social. Enero 2005 - Enero 2006*

social, para atender al mínimo de subsistencia, por razones de técnica tributaria, etc.), quedando, en caso contrario, proscrita, desde el punto de vista constitucional, por cuanto la Constitución a todos impone el deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos en función de su capacidad económica (STC 96/2002, de 25 de abril, F. 7), no debiendo olvidarse que los principios de igualdad y generalidad se lesionan cuando «se utiliza un criterio de reparto de las cargas públicas carente de cualquier justificación razonable y, por tanto, incompatible con un sistema tributario justo como el que nuestra Constitución consagra en el art. 31».

4º.- Sentadas las bases del principio de igualdad, el TC entra a valorar la posible inconstitucionalidad que se imputa al art. 9.7 del Decreto 3313/1966, por atribuir un diferente trato a las cajas de ahorro respecto de las restantes entidades financieras, al concederles la disposición impugnada la exención en el impuesto sobre actividades y beneficios comerciales e industriales también para su actividad puramente financiera o mercantil, y no sólo para su obra benéfica.

A tal fin el TC considera que «(s)egún lo expuesto, si la desigualdad proscrita por nuestra Constitución es la que introduce una diferencia entre situaciones que pueden considerarse iguales y que, desde el punto de vista de la finalidad de la norma cuestionada, carece de una justificación objetiva y razonable, no parece difícil llegar a la conclusión –como también así hace el Fiscal General del estado- de que el art. 9.7 del Decreto 3313/1966 estaría viciado de inconstitucionalidad al establecer una exención que, tras la entrada en vigor de la Constitución Española, no resulta compatible con su art. 14 en relación con el art. 31, por cuanto discrimina a unas entidades respecto de otras en el ejercicio de la misma actividad, sin una justificación capaz de neutralizarla, al no servir a tales efectos la justificación histórica de su exclusivo carácter benéfico, con lo cual se convierte, no sólo en una norma inválida, sino también derogada [STC 4/1981, de 2 de febrero (RTC 1981/4), F. 1 a)]. Y es así porque la justificación histórica del trato dispar a las cajas de ahorro (actividad principal benéfico-social sin ánimo de lucro) decae desde el momento en que su naturaleza adquiere un carácter eminentemente mercantil, pues si bien desde el Estatuto para las cajas generales de ahorro popular de 14 de marzo de 1933 estas entidades empezaron a perder su carácter puramente benéfico para ir acercándose paulatinamente en su actividad a las restantes entidades financieras, como se ha visto, es a partir del Plan de estabilización económica de 1959 y de la Ley 271962, de 14 de abril, de bases de ordenación del crédito y la banca, cuando la normativa equipara a las cajas de ahorro con las restantes instituciones financieras, permitiéndoles el ejercicio de la actividad crediticia en condiciones de igualdad, pasando, en consecuencia, a ser su actividad principal, la económica, y la accesoria, la benéfico-social, lo que se vería confirmado por el Decreto 1838/1975, de 3 de julio, regulando la creación de cajas de ahorro y la distribución de los beneficios líquidos a estas entidades. Es patente, pues, que desde la inicial configuración de las cajas de ahorro como entidades benéfico-sociales se ha dado paso –en virtud del propio crecimiento y de la importancia actual de su actividad crediticia- a su consideración como entidades de crédito dentro del sistema financiero (STC 48/1988, de 22 de marzo, F. 6 in fine), consecuencia del cambio cualitativo que han sufrido «al haberse transformado su inicial actividad crediticia de carácter benéfico (crédito barato a las clases menesterosas) en actividad crediticia sometida a las Leyes del mercado comunes a ellas y a los demás intermediarios financieros» (STC 49/1988, de 22 de marzo, F. 7 in fine), para ser en la actualidad, y por lo que ahora importa desde la aprobación de la Constitución, finalmente, «entidades de crédito [que] se dedican a una actividad de especial delicadeza y riesgo no sólo para quienes la realizan sino también para quienes operan con ellas y par ala estabilidad económica en general»

(STC 49/1988, de 22 de marzo, F. 12). Por este motivo, ni aunque se admitiera la ausencia de ánimo lucrativo que tienen estas «entidades financieras» por destinar parte de sus beneficios a la obra social, se alteraría la conclusión, pues tanto la entonces licencia fiscal como el impuesto sobre actividades económicas, son tributos que gravan el «mero ejercicio» de actividades económicas (así se definía en el art. 4.1 del Decreto 3313/1966 y así se prevé, aún, en el actual art. 78 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales), siendo la actividad mercantil de las cajas de ahorro una actividad económica de carácter empresarial.

En consecuencia, si la exigencia constitucional del art. 31.1 CE relativa al deber de todos de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos según la capacidad económica de cada contribuyente configura un mandato que vincula, no sólo a los ciudadanos, sino también a los poderes públicos, ya que, si los unos están obligados a contribuir de acuerdo con su capacidad económica al sostenimiento de los gastos públicos, los otros están obligados a principio a exigir esa contribución a todos los contribuyentes cuya situación ponga de manifiesto una capacidad económica susceptible de ser sometida a tributación, es patente que el mantenimiento de una exención como la que se discute, carente de la justificación que la vio nacer, implica la quiebra ilegítima del deber de «todos» de contribuir a aquel sostenimiento, o, lo que es lo mismo, del principio de generalidad tributaria que el art. 31.1 CE establece. De la misma manera que la exención sobre la parte no lucrativa o benéfica de la actividad de las Cajas responde «tanto a la lógica como a los contenidos que se derivan del principio de capacidad económica (art. 31 CE), así como a la cláusula del Estado social y democrático de Derecho que nuestra Constitución ha configurado (art. 1.1 CE)» (STC 134/1996, de 22 de julio, F. 6], la extensión de la exención a la parte puramente mercantil, comercial, financiera, y, por ende, lucrativa, no encuentra hoy en día, ni la encontraba en 1978, justificación alguna y, en consecuencia, vulnera el principio de igualdad tributaria al utilizarse un criterio de reparto de las cargas públicas de una justificación razonable e incompatible con el sistema tributario justo al que hemos hecho referencia anteriormente.

Por otra parte, y a mayor abundamiento, la conclusión constitucional viene avalada también desde el Derecho comunitario, al que nuestro Ordenamiento debe permanecer abierto ex art. 93 CE desde la integración de España en las entonces Comunidades Europeas, en 1986. Y a este respecto puede traerse a colación aquí, por ejemplo, la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, de 15 de marzo de 1994 (TJCE 36/1994), asunto C-387/92, que consideró contrarias al Derecho comunitario por ser ayudas de Estado aquellas exenciones fiscales a favor de entidades públicas o privadas que las coloquen «en una situación más favorable que a otros contribuyentes», y ello en una cuestión prejudicial que, de manera semejante en parte a lo aquí suscitado, versaba precisamente sobre legislación española (la Ley 13/1971), que establecía exenciones fiscales a favor de entidades públicas de crédito» (F. J. 6º).

5º.- Concluye el TC manifestando que «la exención prevista en el art. 9.7 del Decreto 3313/1966, de 29 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del impuesto sobre actividades y beneficios comerciales e industriales, es contrario a la Constitución sólo en la medida en que es aplicable a la parte mercantil de las cajas de ahorro y, por tanto, no se limita a como expresamente señalaría luego el art. 24.1 de la Ley 40/1981, de 28 de octubre a «a los Montes de Piedad y Obras Benéfico-Sociales de las Cajas expresamente autorizadas. Siendo inconstitucional la disposición cuestionada en los términos de citados, por vulnerar el principio constitucional de contribuir a los gastos públicos en términos de igualdad (arts. 14 y 31.1 CE), resulta innecesario entrar a conocer de las restantes vulneraciones que el órgano judicial imputa a la norma cuestionada» (F. J. 7º).