

TRATAMIENTO TRIBUTARIO DE LAS CAJAS DE AHORRO Y PRINCIPIO DE IGUALDAD TRIBUTARIA

María Pilar Alguacil Marí

Profesora TU Derecho Financiero y Tributario
Universidad de Valencia

La **STS de 19 de julio de 2005** rompe directamente con una doctrina legal largamente consolidada en dicho Tribunal y relativa a la tributación de las Cajas de Ahorro. La **cuestión controvertida** versa sobre la exención o no de las actividades de las Cajas de Ahorro distintas de las derivadas de su obra social en el impuesto sobre Actividades y Beneficios Comerciales e Industriales.

A pesar de que el mencionado impuesto quedó derogado por la introducción de la posterior Licencia Fiscal de Actividades Comerciales e Industriales y posteriormente, por el actual Impuesto sobre Actividades Económicas, el tema resulta importante porque la misma determina el tratamiento en dicha Licencia e incluso en el IAE, hasta 31 de Diciembre de 1994, estando pendientes de resolución aún muchos conflictos judiciales relativos a dichos ejercicios.

En efecto, en la actual D.T. 4ª del RD Legislativo 2/2004, de 5 de marzo (antigua DT 3.2 de la ley 39/1988), se establece el mantenimiento de los beneficios fiscales que se disfrutaran a la fecha de entrada en vigor del IAE hasta 31 de Diciembre de 1994, inclusive. Para dicha Licencia Fiscal, el art. 279.7 de Real Decreto Legislativo 781/1986 sólo establecía la exención de las actividades derivadas de las Obras benéfico-sociales.

Ahora bien, el TR del Impuesto sobre Actividades y Beneficios Comerciales e Industriales aprobado por RD 3313/1966, en su art. 9.7 disponía la exención de las Cajas de Ahorro. Sin embargo, la ley 40/1981, en su art. 24. 1 limitó la exención "a los Montes de Piedad y Obras benéfico-sociales de las Cajas expresamente autorizadas." Asimismo, habilitó al RD 3183/1981 para establecer una tabla de disposiciones vigentes y derogadas; tabla que no incluyó al art. 9.7.

Pues bien, como señalábamos, era doctrina consolidada en el Tribunal Supremo la aplicación de la exención en la Licencia Fiscal. Entre otras muchas, así lo declaraba la **STS de 22 de mayo de 1999**, donde se indica expresamente que el TS ha reconocido "...reiteradamente la vigencia del artículo 9.7 y, en consecuencia de la exención discutida, a favor de las Cajas de Ahorro en cuanto entidades de Crédito, toda vez que tal exención sólo puede quedar sin efecto por virtud de una ley, como exige el art. 10.b) de la Ley General Tributaria, lo que no se produjo en la ley mencionada, no pudiendo atribuirse al mero silencio de la tabla aludida una virtualidad imposible de reconocer a un mero precepto reglamentario".

Dicha doctrina legal ha debido modificarse, sin embargo, para adaptarse a la emanada del TC, en **STC 10/2005**, que ha venido así a rectificar la calificación realizada de forma reiterada por el Tribunal Supremo. De hecho, según el propio TC, y dado que la norma objeto de examen era preconstitucional, no hacía falta que el TSJ de Cataluña planteara cuestión de inconstitucionalidad, puesto que podía declarar la inconstitucionalidad de la norma él mismo

(Fjco 2º). Sin embargo, parece evidente que resultaba muy arriesgado lanzar dicha calificación frente a una doctrina del Tribunal Supremo tan consolidada.

Así pues, el análisis que el Tribunal Constitucional realiza de la situación es muy diferente al del Tribunal Supremo: en efecto, el Alto Tribunal se centra, a partir del Fundamento jurídico 5º de la Sentencia, en el análisis de los eventuales vicios materiales del mencionado art. 9.7, tras descartar la vulneración por el mismo del principio de reserva legal, porque es doctrina del Tribunal no declarar la inconstitucionalidad de las normas preconstitucionales por no seguir en su día los requisitos formales exigidas por la Constitución.

El vicio material que le imputa el Tribunal que plantea la cuestión de inconstitucionalidad es el de la producción del efecto prohibido por el art. 14 CE: el de desigualdad ante la ley. El Tribunal ubica la cuestión en el art. 31.1, siguiendo su doctrina reiterada del carácter “especial” de la igualdad tributaria, que la hace indisociable de los principios de generalidad, capacidad económica y progresividad. En este sentido, las exenciones suponen una quiebra del principio de capacidad económica.

Aun así: “...la exención...es constitucionalmente válida siempre que responda a fines de interés general que la justifiquen...”

Por ello, el Tribunal, en el Fundamento jurídico siguiente, se interroga sobre el cumplimiento por la exención antedicha, de los mencionados fines de interés general. Porque, de no existir los mismos, señala la Sentencia, el art. 9.7 enjuiciado sería inconstitucional, “...por cuanto discrimina a unas entidades respecto de otras en el ejercicio de una 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...”

En esa línea, el razonamiento se basa en las afirmaciones vertidas en la STC 48/1988, de 22 de marzo, referida a las competencias autonómicas en relación con la regulación de las Cajas de Ahorro, acerca de la finalidad de estas Entidades, donde se afirmaba:

“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, donde ya no son los fines que hoy persiguen principalmente benéficos o benéfico-sociales, sino los propios de una entidad de crédito...”

Excluida, por tanto, que la finalidad única o incluso principal de las Cajas sea la Obra benéfica, posteriormente el Tribunal se plantea si el desarrollo, aun con carácter secundario, del mismo, sería suficiente para justificar la exención, llegando a la conclusión de que:

“...ni aunque se admitiera la ausencia de ánimo de 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...”

De lo que el Tribunal deduce la inconstitucionalidad de dicho art. 9.7, “...sólo en la medida en que es aplicable a la parte mercantil de las Cajas de Ahorro y, por tanto, no se limita- como expresamente señalaría luego el art. 24.1 de la Ley 40/1981, de 28 de octubre - “a los Montes de Piedad y Obras Benéfico-sociales expresamente autorizadas”.

Amén de ello, el Alto Tribunal realiza una consideración “...a mayor abundamiento”, señalando que la exención, por su carácter discriminador y favorable a las Cajas de Ahorro, podría ser considerado “ayuda de Estado” contraria al art. 87 del Tratado de Roma, citando para ello, precisamente, la STJCE de 15 de marzo de 1995 (as. C-387/92), pronunciamiento que constituye un punto de referencia en el enjuiciamiento de las ayudas de Estado que constituyen

medidas fiscales “selectivas”. Pronunciamiento que, además, se vertió sobre un tema similar: la exención de tributos locales de las Entidades de crédito oficial.

La mención del Tribunal de esta Sentencia no podía ser más acertada por otra razón: en efecto, se ha señalado en ocasiones que, precisamente en la evaluación del carácter selectivo de una “ventaja” otorgada por los Estados a una/s empresa/s la Comisión y el TJCE siguen el mismo juicio de razonabilidad de la excepción que utilizan los Tribunales constitucionales para la aplicación del juicio de igualdad.

Por todo ello, el Tribunal Supremo, en la Sentencia mencionada, debió cambiar su criterio, declarando la nulidad de la exención en la Licencia Fiscal de las Cajas de Ahorro. En sus Fundamentos, sin embargo, no parece demostrar entusiasmo alguno con la conclusión: así, reitera estrictamente los de la STC, para acabar señalando que dada la existencia de dicha sentencia, y la fuerza vinculante que le otorga el ordenamiento jurídico, “...este Tribunal se siente vinculado por la Sentencia constitucional.”

La exención, en cambio, de las actividades derivadas de la obra benéfico-social en el Impuesto sobre Actividades Económicas, incluso en ejercicios anteriores a 1997, es declarada por el mismo Tribunal que planteó las cuestiones de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional que dieron lugar a la STC 10/2005, con posterioridad a la emisión de ésta.

En efecto, la LPG para 1997 introdujo en las Tarifas del IAE (RD Legislativo 1175/1990), y en concreto en la Nota común a los grupos 811 a 812, una coetilla en virtud de la cual se incluye en la cuota abonada por las Entidades del grupo 812 (entre ellas, las Cajas de Ahorro) la derivada de las actividades derivadas de dicha Obra social, sin que éstas acarreen, por tanto, cuota adicional.

Pues bien el **TSJ de Cataluña, en Sentencias 326/2005, de 31 de marzo, 600/2005, de 31 de mayo, y 1359/2005, de 15 de Diciembre**, considera que dicha coetilla, no tiene carácter declarativo sino interpretativo; lo que resulta chocante, toda vez que la regla general en dicho impuesto, salvo excepciones específicamente declaradas como ésta, es que cada actividad devengue una cuota diferente. Únicamente podría considerarse “interpretativa” en el caso de que la actividad incluida en la cuota “general” pudiera considerarse una parte lógica y usualmente concomitante a ésta (como ocurre, por ejemplo, con la venta de abonos de teléfono en quioscos), pero indudablemente, las actividades desarrolladas por la obra benéfico-social no pueden considerarse concomitantes al de la actividad financiera de estas actividades.

Por ello, sin dudar de la bondad de la exención, no coincidimos con la calificación del tribunal de que la misma tiene “carácter interpretativo”, y por tanto, se aplicaría asimismo a actividades desarrolladas en 1995.