



Informe justificatiu

Decret Llei ... /19, de de 2019, de modificació de l'impost sobre els actius no productius de les persones jurídiques

L'article 38.3 de la Llei 13/2008, del 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern, estableix que els projectes de decret llei han d'anar acompanyats d'un informe que justifiqui la necessitat extraordinària i urgent de la norma i certifiqui que les mesures proposades són congruents i estan en relació directa amb la situació que s'ha d'afrontar.

En relació amb la utilització de l'instrument normatiu del decret llei, cal tenir en compte, en primer lloc, l'article 203.5 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, i la interpretació que d'aquest ha efectuat el Tribunal Constitucional (en endavant TC). L'article estableix:

"5. La Generalitat té competència per a establir, mitjançant una llei del Parlament, els seus tributs propis, sobre els quals té capacitat normativa."

A propòsit d'aquest article, el TC, en la sentència núm. 107/2015, de 28 de maig, dictada en el recurs d'inconstitucionalitat interposat contra el Decret Llei 5/2012, de 18 de desembre, de l'impost sobre els dipòsits de les entitats de crèdit, diu (FJ 2):

"La exigencia en materia tributaria de ley formal aprobada en el Parlamento está en los orígenes mismos del parlamentarismo ("no taxation without representation"). Es a través de ella como se asegura el principio democrático y la supremacía financiera del Parlamento mediante la participación de los ciudadanos en el establecimiento del sistema tributario (STC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 7). Tanto el Estatuto de Autonomía de Cataluña como la Constitución desarrollan esta exigencia como límite material a las disposiciones gubernamentales de urgencia.

El Estatuto de Autonomía de Cataluña contiene una previsión muy específica a este respecto: la Generalidad establece tributos propios "mediante ley del Parlamento" (art. 203.5). La creación de tributos propios queda así vedada, no sólo al reglamento, sino también al Decreto-ley. De este modo, el legislador estatutario preserva y refuerza la posición del Parlamento catalán frente a diversas potestades normativas del Gobierno autonómico, tanto la ordinaria de carácter reglamentario (art. 68.1 EAC), como la extraordinaria de rango legal (art. No interesa ahora detenerse a precisar qué regulaciones tributarias de carácter reglamentario son compatibles con la reserva de ley. Importa sólo concluir que el art. 203.5 EAC impone un inequívoco límite material al Decreto-ley catalán, traducido en la imposibilidad de crear tributos propios mediante este instrumento normativo."



D'acord amb l'exposat, la creació de tributs propis està reservada a llei formal aprovada pel Parlament de Catalunya, de forma i manera que és inconstitucional l'aprovació d'impostos propis mitjançant decret llei.

En el projecte de decret llei analitzat cal assenyalar que no s'infringeix dita prohibició, atès que té objecte la modificació d'elements d'un tribut propi ja creat i vigent i que, dites modificacions no suposen alteracions essencials de la seva configuració.

El TC ha establert també que ha d'existir *“una conexión de sentido o relación de adecuación ante la situación definida que constituye el presupuesto habilitante y las medidas que en el decreto ley se adoptan (STC 29/1982, FJ3) de manera que estas últimas guarden una relación directa o de congruencia con la situación que se trata de afrontar”* (STC 192/1997, FJ 3). En aquest mateix fil doctrinal, el TC s'ha manifestat en el sentit que *“ningún óbice existe desde el punto de vista constitucional, en principio, para que a través de un decreto-ley se puedan establecer, modificar o derogar, prestaciones patrimoniales de carácter público, siempre que concurra una situación de extraordinaria urgencia que justifique el uso de este instrumento normativo y que, a través de él, no se afecte al deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos que establece el art. 31.1 CE”* (STC 73/2017, FJ 2).

Procedim a continuació a analitzar aquests aspectes que destaca la jurisprudència constitucional per a determinar la conformitat del present decret llei.

A) Quant a l'anàlisi del pressupòsit habilitant -la extraordinària i urgent necessitat- s'han de fer unes consideracions prèvies en relació amb la situació posterior a l'aprovació de la Llei de l'impost.

L'impost sobre els actius no productius de les persones jurídiques (en endavant, IANP) és un tribut propi que es crea en la Llei 6/2017, de 9 de maig, i que va entrar en vigor el 13 de maig del 2017. Alguns articles de la Llei foren objecte de recurs d'inconstitucionalitat (número 4063-2017), interposat pel president del Govern de l'Estat. En la interposició del recurs es va invocar de forma expressa l'article 161.2 de la Constitució Espanyola (CE), de forma que quedaven suspesos automàticament la vigència i l'aplicació dels preceptes impugnats.

Posteriorment, mitjançant interlocutòria de 28 de novembre del 2017, (ATC 163/2017), el TC va aixecar la suspensió. Ara bé, en aquella data estava vigent l'aplicació a Catalunya de l'article 155 de la Constitució (fins al 2 de juny del 2018). Aquesta situació va impossibilitar tant l'aprovació del desplegament reglamentari com de qualsevol modificació de la Llei.



Recentment, en sentència de 28 de febrer de 2019 (STC 28/19¹), el Tribunal Constitucional desestima el recurs i declara que el tribut és plenament ajustat a l'ordenament jurídic.

En aquest escenari temporal es fa més urgent donar compliment, sense més dilació, a la voluntat del Parlament expressada amb la creació de l'impost, l'aplicació de la qual s'ha demorat -segons s'ha exposat- per les vicissituds polítiques dels darrers temps.

Addicionalment, a l'efecte de validar la utilització del decret llei des d'aquest mateix aspecte temporal, cal verificar si es podria assolir el mateix resultat mitjançant la tramitació d'una llei ordinària pel procediment d'urgència (article 107 del Reglament del Parlament). Val a dir que, tot i que la tramitació parlamentària sigui temporalment inferior, qualsevol projecte de llei que aprovi el Govern ha de venir precedit pel compliment de tots els tràmits exigits per la normativa vigent i que són: consulta pública prèvia, tràmit d'informació interdepartamental, informació pública i tràmit d'audiència, Consell de Treball, Econòmic i Social, aprovació pel Consell Tècnic i aprovació de l'avantprojecte de llei pel Govern. Aquesta tramitació prèvia endarreriria sensiblement l'aprovació efectiva de les normes que es contenen en aquest Decret-Llei.

Per altra banda, i en aquest cas concret, cal fer també un altre contrast de tramitació temporal tota vegada que el decret-lei conté la fixació del termini de presentació i ingrés de l'autoliquidació (un termini general a l'article únic i un altre d'excepcional en la disposició transitòria per als exercicis 2017, 2018 i 2019), norma que habitualment s'incorpora a l'ordenament jurídic mitjançant norma reglamentària de desplegament de la llei de creació del tribut. En aquest cas, cal assenyalar que la tramitació d'un decret suposa pel cap baix un termini de 8 o 9 mesos².

B) Pel que es refereix a l'anàlisi de les mesures adoptades pel Decret llei i, concretament, quant a l'afectació del deure de tothom de contribuir al sosteniment de les despeses públiques d'acord amb la seva capacitat econòmica, recollit en l'article 31.1 CE, el TC exigeix, a més de la justificació del pressupòsit habilitant, que el decret llei no alteri *"ni el régimen general ni aquellos elementos esenciales de los tributos que inciden en la determinación de la carga tributaria,..."* (SSTC 182/1997, FJ7; 100/12, FJ9; 139/2016, FJ 6; i 35/2017, FJ 5). De fet, el TC ha expressat l'abast impeditiu de l'art. 86.1 de la CE indicant que *"únicamente está impidiendo aquellas intervenciones o innovaciones normativas que afecten no de cualquier manera, sino de forma relevante"*

¹ Publicada en el BOE núm. 73, de 26 de març de 2019.

² Consulta pública prèvia; elaboració de la proposta de Decret i emissió dels informes pertinents; eventualment, consulta prèvia d'acord amb l'art. 69.1 Llei 19/2014; tràmit d'informació interdepartamental; informació pública i tràmit d'audiència; tràmit a la Comissió Jurídica Assessora per al seu dictamen preceptiu; aprovació pel Consell Tècnic; i aprovació pel Govern.



o substancial, al deber constitucional de “todos” de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos (art.31.1 CE)” (STC 73/2017, FJ2), criteri es pot aplicar en el cas de la regulació que fa l'EAC de 2006 del decret llei (art. 64.1) quan es refereix a què no pot ésser objecte de decret llei, entre d'altres, la regulació essencial i el desenvolupament directe deures dels ciutadans de Catalunya.

A partir d'aquesta premissa doctrinal, el TC reitera en la mateixa sentència 73/2017 abans esmentada que cal identificar *“en qué tributo concreto incide el decreto-ley – constatando la 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”* i refereix com a precedents les SSTC 182/1997, FJ 7; 189/2005, FJ 7; i 83/2014, FJ 5.

D'acord amb aquests criteris, resulta que l'IANP no constitueix un impost clau o rellevant –*“pilar estructural o pieza básica”* en paraules del TC- del sistema tributari per la qual cosa la seva modificació no afecta al deure de contribuir al sosteniment de les despeses públiques recollit en l'article 31.1 CE esmentat. Tampoc s'afecta cap dels seus elements essencials, de manera que no incideix de manera rellevant en el repartiment de la càrrega tributària segons capacitat econòmica en el global del sistema tributari.

Justament, la finalitat de l'IANP, com a tribut essencialment extra fiscal, és incentivar que s'adeqüi la titularitat jurídica a la titularitat real; en aquest sentit, la titularitat jurídica inadequada suposa transgredir el principi de capacitat econòmica, tota vegada que es canvia inadequadament titular del bé o dret la qual cosa comporta deixar de gravar la seva veritable capacitat econòmica.