



CRONICA DE JURISPRUDENCIA

■ Tribunal Constitucional (Pleno)

■ Sentencia 10/2005, de 20 de enero de 2005

■ Ponente: Excmo. Sr. Pérez Tremps.

IAE. Inconstitucionalidad de la exención prevista para las Cajas de Ahorro.

Se trata de una sentencia relativa a la norma que estableció la exención en el IAE a favor de las Cajas de Ahorro, exención que fue declarada en un momento anterior a la Constitución por lo que el Tribunal contencioso pudo haber considerado derogada la norma, aunque prefirió suscitar cuestión de inconstitucionalidad.

El TC se queda a mitad de camino entre la sentencia que produce una declaración de inconstitucionalidad de la ley impugnada y la sentencia interpretativa de la misma Ley para adecuarla a las exigencias constitucionales.

Tiene el interés de que en ella se enjuicia la validez de esta exención entrando más en el fondo, sentido, antecedentes e interpretación de la norma legislativa enjuiciada, que en el precepto constitucional vulnerado.

En el discurso de la sentencia, lo que separa y distingue al principio de igualdad del artículo 14 CE del principio de igualdad tributaria, es más bien la necesidad de interpretación de este último en armonía con los de generalidad, capacidad económica, justicia, progresividad y no confiscatoriedad.

Fundamentos jurídicos

Segundo: ... el objeto de la presente cuestión de inconstitucionalidad es una norma preconstitucional, a saber, el D 3313/1966, de 29 Dic., por el que se aprobaba el texto refundido de la Ley del impuesto sobre actividades y beneficios comerciales e industriales, en cuyo art. 9.7 se declaraba la exención de las «[l]as Cajas Generales de Ahorro Popular» en la licencia fiscal del impuesto industrial; exención que ha sido interpretada por el TS como aplicable a la totalidad de la actividad -dual- desarrollada por éstas, a saber, no sólo a su actividad benéfico-social, sino también a la económico-financiera o mercantil-financiera.

Tercero: ... desde sus orígenes, las Cajas de Ahorro han venido gozando de la exención en el impuesto industrial de comercio y profesiones (actualmente, IAE), creado en la reforma tributaria del año 1845, y lo han hecho en los mismos términos que las entidades sin finalidad lucrativa, por los fines benéficos que perseguían (otrora, acabar con la usura de las entidades financieras), y, por tanto, han visto limitado el disfrute de cualquier beneficio fiscal (no sólo en el Impuesto Industrial, sino en cualquier otro tributo) a los rendimientos o beneficios obtenidos por la realización de la actividad que constituía su objeto social (actividad sin fin de lucro) y no a aquellos otros rendimientos o beneficios que derivaban bien del ejercicio de actividades económicas, bien de la explotación de su propio patrimonio...

Es a partir del Estatuto de 14 Mar. 1933 cuando las Cajas de Ahorro comienzan a perder su carácter puramente benéfico para ir acercándose, en su consideración jurídica, paulatinamente, a las restantes entidades financieras, consagrando lo que ya era una realidad...

Será después la L 7/1985, de 2 Abr., Reguladora de las Bases del Régimen Local, la que autorice al Gobierno -en su disposición final primera- a refundir, en el plazo de un año y en un sólo texto, las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local; refundición que comprendería también la regularización, aclaración y armonización de dichas disposiciones. Fruto de esta delegación se dictó el RDLeg. 781/1986, de 18 Abr., por el que se aprobaba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de régimen local, en cuyo art. 279.7 se recogía la exención en la licencia fiscal para «las Cajas Generales de Ahorro Popular, por los Montes de Piedad y obras benéfico-sociales». En consecuencia esta vez, no sólo se recogía -una vez más- la exención en los mismos términos que en el art. 24.1 de la L 40/1981, sino que también, en el ap. 1 I.º de su disposición derogatoria, se declaraban expresamente derogadas, tanto la L 40/1981 (número tercero) como -esta vez sí- el Texto Refundido del Impuesto sobre Actividades y Beneficios Comerciales e Industriales, aprobado por D 29 Dic. 1966.

Finalmente la L 39/1988, de 28 Dic., Reguladora de las Haciendas Locales, creó el IAE, el cual empezaría a exigirse a partir del día 1 Ene. 1991, fecha hasta la cual continuaría exigiéndose la Licencia Fiscal de Actividades Comerciales e Industriales y de Actividades Profesionales y de Artistas (disposición transitoria tercera). Esa L 39/1988 derogaba el Título VIII del Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por RDLeg. 781/1986, de 18 Abr. (Título VIII que regulaba las «Haciendas Locales», en cuyo seno tenía cabida el art. 279, que declaraba la exención para las Cajas de Ahorro), aunque, conforme al ap. 21 de esa misma disposición transitoria, respetaba la situación de quienes «a la fecha de comienzo de aplicación del IAE gocen de cualquier beneficio fiscal en la Licencia Fiscal de Actividades Comerciales e Industriales o en la Licencia Fiscal de Actividades Profesionales y de Artistas», que «continuarán disfrutando de los mismos en el impuesto citado en primer lugar hasta la fecha de su extinción y, si no tuvieran término de disfrute, hasta el 31 Dic. 1993, inclusive» ...

Quinto: Debemos entrar, pues, en el estudio del primero de los vicios sustantivos que le imputa el órgano judicial, a saber, la desigualdad ante la ley (art. 14 CE) -en los términos en que dicha norma ha sido interpretada por la doctrina del TS-.

Sobre el alcance del principio de igualdad ante la Ley este Tribunal ha elaborado en numerosas sentencias una doctrina cuyos rasgos esenciales pueden resumirse como sigue: a) no toda desigualdad de trato en la Ley supone una infracción del art. 14 CE, sino que dicha infracción la produce sólo aquella desigualdad que introduce una diferencia entre situaciones que pueden considerarse iguales y que carece de una justificación objetiva y razonable; b) el principio de igualdad exige que a iguales supuestos de hechos se apliquen iguales consecuencias jurídicas, debiendo considerarse iguales dos supuestos de hecho cuando la utilización o introducción de elementos diferenciadores sea arbitraria o carezca de fundamento racional; c) el principio de igualdad no prohíbe al legislador cualquier desigualdad de trato, sino sólo aquellas desigualdades que resulten artificiosas o injustificadas por no venir fundadas en criterios objetivos y suficientemente razonables de acuerdo con criterios o juicios de valor generalmente aceptados; y d) por último, para que la diferenciación resulte constitucionalmente lícita, no basta con que lo sea el fin que con ella se persigue, sino que es indispensable además que las consecuencias jurídicas que resultan de tal distinción sean adecuadas y proporcionadas a dicho fin, de manera que la relación entre la medida adoptada, el resultado que se produce y el fin pretendido por el legislador superen un juicio de proporcionalidad en sede constitucional, evitando resultados especialmente graves o desmedidos (por todas, TC SS 31/1983, de 25 Ene., FJ 3 y 193/2004, de 4 Nov., FJ 3)...

Pero aún debemos hacer una precisión más, pues el órgano judicial plantea la inconstitucionalidad de la norma por vulneración del principio de igualdad, pero ante la ley tributaria (art. 31.1 CE). Esta precisión es importante porque 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 (TC SS 27/1981, de 20 Jul., FJ 4 y 193/2004, de 4 Nov., FJ 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 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 (TC S 96/2002, de 25 Abr., FJ 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» (TC S 134/1996, de 22 Jul., FJ 8).

Sexto: La posible inconstitucionalidad que se imputa al art. 9.7 del D 3313/1966 se centra en la atribución de un diferente trato a las Cajas de Ahorro respecto de las restantes entidades financieras desde el punto de vista del deber de todos de contribuir al sostenimiento de los gas-

tos públicos de forma igualitaria, al concederles la disposición cuestionada a aquéllas 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 y Monte de Piedad.

Según 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 D 3313/1966 estaría viciado de inconstitucionalidad al establecer una exención que, tras la entrada en vigor de la CE, 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 [TC S 4/1981, de 2 Feb., FJ 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...

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 IAE, son tributos que gravan el «mero ejercicio» de actividades económicas (así se definía en el art. 4.1.º del D 3313/1966 y así se prevé, aún, en el actual art. 78 del RDLeg. 2/2004, de 5 Mar., 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 -en 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)» (TC S 134/1996, de 22 Jul., FJ 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 TJCE, de 15 Mar. 1994, as. 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 L 13/1971), que establecía exenciones fiscales en favor de entidades públicas de crédito.

Séptimo: De todo lo expuesto se puede concluir que la exención prevista en el art. 9.7 del D 3313/1966, de 29 Dic., 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 -como expresamente señalaría luego el art. 24.1 de L 40/1981, de 28 Oct.- «a los Montes de Piedad y Obras Benéfico-Sociales de las Cajas expresamente autorizadas». Siendo inconstitucional la disposición cuestionada en los términos 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.