



FUNDACIÓN PARA LA PROMOCION DE LOS ESTUDIOS FINANCIEROS

PLAN DE ACTUACIÓN, 2023

FUNDEF
(1980-2023)
FUNDACIÓN para la
Promoción de los
Estudios Financieros

**JORNADA TRIBUTARIA DE
PRIMAVERA**

**«IMPUESTO TEMPORAL DE SOLIDARIDAD
DE LAS GRANDES FORTUNAS»**

Sesión: 08 de mayo de 2023

PONENCIA

«LA LEY 38/2023 Y SU TRAMITACIÓN PARLAMENTARIA»

AUTOR: JOSÉ MARÍA LÓPEZ GETA

Presidente del Patronato de la Fundación para la Promoción de los Estudios
Financieros

PONENCIA: «LA LEY 38/2023 Y SU TRAMITACIÓN PARLAMENTARIA»

AUTOR: JOSÉ MARÍA LÓPEZ GETA: Presidente del Patronato de la Fundación para la Promoción de los Estudios Financieros

«A propósito de la inequívoca relación que debe existir entre las enmiendas y la iniciativa legislativa que se pretende modificar»

El día 30 de agosto de 2022, el Boletín Oficial de las Cortes Generales (Congreso de los Diputados) publicaba la *Proposición de Ley para el establecimiento **de gravámenes temporales energético y de entidades de crédito y establecimientos financieros de crédito***, presentada por los Grupos Parlamentarios Socialista y Confederal de Unidas Podemos-En Comú Podem-Galicia en Común. **En su sesión del día 19 de septiembre de 2022**, el Pleno del Congreso acordó la avocación del debate y votación final de dicha Proposición de Ley.

Por su parte, el Boletín Oficial del Estado del día 28 de diciembre de 2023 ponía en general conocimiento el texto de la Ley 38/2022, de 27 de diciembre, *para el establecimiento de gravámenes temporales energético y de entidades de crédito y establecimientos financieros de crédito y **por la que se crea el impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas, y se modifican determinadas normas tributarias.***

Dada la «seriedad» del Boletín Oficial del Estado no cabía pensar que estábamos ante una «inocentada», pero sí al inicio de un período conflictivo en lo jurídico, uno de los tantos que habrá de afrontar el Tribunal Constitucional.

Unos días antes [y la mención se hace por lo que más adelante se verá: doctrina contenida en el AUTO 177/202, de 19 de diciembre de 2022 -Rec. 8263/2022- del Pleno del Tribunal Constitucional] el Boletín Oficial del Estado publicaba en su número del día 23 de diciembre de 2022 el texto de la Ley Orgánica 14/2022, de 22 de diciembre, **de transposición de directivas**

europeas y otras disposiciones para la adaptación de la legislación penal al ordenamiento de la Unión Europea, y reforma de los delitos contra la integridad moral, desórdenes públicos y contrabando de armas de doble uso.

Las citadas Leyes provienen de dos Proposiciones de Ley a las que denominaremos, respectivamente, *Proposición-Solidaridad* (Ley 38/2022) y *Proposición-Directivas* (Ley Orgánica 14/2022), persiguiendo esta última la modificación de dos Leyes Orgánicas, concretamente La Ley Orgánica 6 de 1985, del Poder Judicial, y la Ley 2 de 1979, del Tribunal Constitucional. En la tramitación parlamentaria, prácticamente simultánea en el tiempo, de dichas Proposiciones concurren circunstancias que vamos a denominar peculiares para no emplear otros calificativos más severos. Resulta difícil no pensar que tras las Proposiciones de Ley de referencia estaba el Gobierno que, por razones que tantos sugieren, renunció a la presentación de Proyectos de Ley como modo de materializar su propósito normativo.

Con independencia del trasfondo de las antes mencionadas razones, lo que la realidad ofrece es incontestable. Con las iniciativas canalizadas a través de Proposiciones de ley sus promotores alcanzaron un efecto evidente: eludir, fuesen vinculantes efectivos o no, informes y dictámenes que se exigen respecto de las iniciativas elaboradas por el Gobierno y que se concretan en Proyectos de Ley a tramitar por las Cortes Generales.

«Ab initio», la tramitación parlamentaria de las Proposiciones antes citadas ofreció, al menos, dos circunstancias comunes esenciales: i) en ambos casos, el tipo de tramitación fue el mismo, **¡Urgente!**, con la consecuencia prevista en el artículo 94 del Reglamento del Congreso de los Diputados (en lo sucesivo, el Reglamento): los plazos **tendrían una duración de la mitad de los establecidos con carácter ordinario**; ii) en ambos casos, en la tramitación «sobrevinieron» o como se dice ahora respecto de los beneficios empresariales, «caídos el cielo», dos enmiendas que afectaban a un pilar básico del presente régimen constitucional.

En la Sesión Plenaria número 197, que el Congreso de los Diputados celebró el día **13 de septiembre de 2022**, la Presidenta de la Cámara (conforme a lo dispuesto en el artículo 126, apartado, 5, del Reglamento) PREGUNTABA a sus Señorías si tomaban en consideración la Proposición de Ley de los Grupos Parlamentarios Socialista y Confederal de Unidas Podemos-En Comú Podem-Galicia en Común, **para el establecimiento de gravámenes temporales energético y de entidades de crédito y establecimientos financieros de crédito** (evidentemente, mediando pues confesión de parte, la Proposición de Ley no perseguía el establecimiento de impuesto alguno, sino de gravámenes no tributarios). **La Cámara acordó tomar en consideración la *Proposición-Solidaridad*.**

Por obvia razón, ni la Diputada presentadora de la *Proposición-Solidaridad* tomada en consideración, ni demás Señorías participantes en el debate, pudieron hacer mención alguna al respecto de la creación de un Impuesto de la Solidaridad de las Grandes Fortunas, la cuestión nuclear y única era la creación de ciertos gravámenes no tributarios. La «batalla» se centró, coherentemente, en la naturaleza de los nuevos GRAVAMENES NO TRIBUTARIOS.

El Acuerdo subsiguiente a la toma en consideración de la *Proposición-solidaridad* daba cuenta de que la Mesa de la Cámara había acordado encomendar Dictamen sobre la misma a la **Comisión de Asuntos Económicos y Transformación Digital** y **abrir un plazo de ocho días hábiles** para que los Sres. Diputados y los Grupos Parlamentarios pudieran presentar enmiendas. Obsérvese que el Dictamen se encomendó a la Comisión de Asuntos Económicos y Transformación Digital, y no a la Comisión de Hacienda y Función Pública. Asimismo, en este punto conviene tener presente que el artículo 126, apartado 5, del Reglamento dispone que si se toma en consideración una proposición de ley se abrirá el plazo de presentación de enmiendas, sin que, salvo en el supuesto del artículo 125 (que no viene al caso) sean admisibles **enmiendas de totalidad de devolución**.

No hubo por tanto debate de totalidad de devolución, PERO SÍ DE TOTALIDAD CON PRESENTACIÓN DE TEXTO ALTERNATIVO [insistimos texto alternativo a la **Proposición de Ley para el Establecimiento de Gravámenes Temporales**

Energético y de Entidades de Crédito y Establecimientos Financieros de Crédito]

por parte del «Grupo Parlamentario Ciudadanos». Tal debate tuvo lugar en Sesión plenaria núm. 213, del Congreso de los Diputados, celebrada el día **3 de noviembre de 2022**. El Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados constituye la prueba fehaciente de que en dicha Sesión algunos intervinientes hablaron de impuestos, tributos, base imponible, normativa tributaria, pero quedó establecido por la mayoría parlamentaria que en modo alguno se trataba de aprobar una normativa tributaria, de establecer dos impuestos nuevo, allí solo se debatía sobre PRESTACIONES PATRIMONIALES NO TRIBUTARIAS. Resultado de la votación: a favor, 62 [de la enmienda de totalidad]; en contra, 188; abstenciones, 91.

Y ahora entramos en el «meollo» de la cuestión: la **inequívoca relación que debe existir entre las enmiendas y la iniciativa legislativa** que se pretende modificar, a juicio del Tribunal Constitucional de «antaño», pues está por ver lo que opinará el ahora advenido con la presidencia de CONDE-PUMPIDO.

En el tantas veces citado Boletín de las Cortes Generales (Congreso de los Diputados. **18 de noviembre de 2022**) se daban a conocer las enmiendas presentadas por los distintos Grupos Parlamentarios. La lectura de las Enmiendas pone de manifiesto cómo la casi totalidad de los Grupos Parlamentarios (menos dos que «estaban en el secreto») «pensaban», como no podía ser de otro modo, en los GRAVÁMENES (no tributarios al decir de los defensores de la Proposición y acordado por la mayoría parlamentaria como hemos visto) objeto de debate en el curso de la Sesión de toma en consideración y en el debate de totalidad con texto alternativo.

Los Grupos que estaban en el «secreto», ya habían recibido la consigna para dar satisfacción a determinada Comunidad Autónoma y crear el *Impuesto-Solidaridad*, que tal creación se llevaría a cabo mediante la Enmienda que vino a enumerarse como 99 y cuya justificación incluía entre otras razones las que seguidamente se transcribe en su literal:

«Dos son las finalidades principales de este nuevo impuesto.

La primera de ellas es recaudatoria, a fin de exigir, en estos tiempos de crisis energética y de inflación, un mayor esfuerzo a quienes disponen de una mayor capacidad económica, es decir, una muestra de solidaridad de las grandes fortunas.

La segunda es armonizadora, con el objetivo de disminuir las diferencias en el gravamen del patrimonio en las distintas CCAA, especialmente para que la carga tributaria de los contribuyentes residentes en aquellas CCAA que han suprimido, total o parcialmente, el gravamen del Impuesto sobre el Patrimonio no difiera sustancialmente de la de los contribuyentes de las CCAA en las que no se ha optado por reducir la tributación por dicho impuesto»

La Ponencia encargada de redactar el Informe sobre la *Proposición-Solidaridad*, aceptó, entre otras, la enmienda 99 antes citada por lo que tal Informe incluía un nuevo artículo, el 3, que giraba bajo la rúbrica «Impuesto Temporal de Solidaridad de las Grandes Fortunas»; dicho Informe, fue aprobado por mayoría. Posteriormente, la Comisión de Asuntos Económicos y Transformación Digital, a la vista del Informe emitido por la Ponencia, elevó a la Presidenta de la Cámara. su Dictamen que fue debatido en Sesión plenaria celebrada el **jueves 24 de noviembre de 2022**. Efectuada la votación, dio el siguiente resultado: votos emitidos, 348; a favor, 186; en contra, 152; abstenciones, 10.

En Sesión celebrada el miércoles, 21 de diciembre de 2022 y efectuada la pertinente votación, el PRESIDENTE DEL SENADO declaró que **quedaba definitivamente aprobada por las Cortes Generales la Proposición de ley para el establecimiento de gravámenes temporales energético y de entidades de crédito y establecimientos financieros de crédito y por la que se crea el impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas, y se modifican determinadas normas tributarias.**

Ciertamente, el paso por el Senado de la *Proposición-Solidaridad* finalizó sin más incidencia digna de mención que la férrea oposición del Gobierno a la

tramitación de aquellas enmiendas que en particular afectaban a la creación del Impuesto sobre la Solidaridad de las Grandes Fortunas. No fue tal la suerte que corrió la *Proposición-Directivas* cuya tramitación en el Senado sufrió una importante «contrariedad»: el **Pleno del Tribunal Constitucional en su AUTO 177/2022**, de 19 de diciembre de 2022 decidió SUSPENDER **cautelaramente**, conforme al art. 56.6 LOTC, **la tramitación parlamentaria de los preceptos que modificaban la Ley Orgánica del Poder Judicial y la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional derivados de las enmiendas números 61 y 62**, presentadas por los Grupos Parlamentarios Socialista y Confederal de Unidas Podemos-En Comú Podem-Galicia en Común. Concretamente la suspensión afectaba a las modificaciones introducidas en el texto de la proposición de ley orgánica *aprobada por el Pleno del Congreso de los Diputados en sesión celebrada el día 15 de diciembre de 2022: disposiciones transitorias cuarta y quinta y disposición final primera y segunda apartado 4.*

Entre las muy interesantes consideraciones que se hacen en el AUTO de referencia cabe destacar lo siguiente al respecto del contenido del párrafo anterior:

«Como señalara la citada STC 119/2011, FJ 6, al resolver un recurso de amparo presentado, en aquella ocasión, por senadores de varios grupos parlamentarios: "Con carácter general, la necesidad de una correlación material entre la enmienda y el texto enmendado se deriva, en primer lugar, del carácter subsidiario que, por su propia naturaleza, toda enmienda tiene respecto al texto enmendado. Además, la propia lógica de la tramitación legislativa también aboca a dicha conclusión, ya que, una vez que una iniciativa legislativa es aceptada por la Cámara o asamblea legislativa como objeto de deliberación, no cabe alterar su objeto mediante las enmiendas al articulado, toda vez que esa función la cumple, precisamente, el ya superado trámite de enmiendas a la totalidad, que no puede ser reabierto»

Respecto de la Ley 38 de 2022 surgirán, de hecho ya está sucediendo, tachas diversas de inconstitucionalidad. Nosotros, centrados exclusivamente en aquellas

tachas que puedan situarse en la tramitación parlamentaria, hemos prestado particular atención a las consideraciones que se hacen en el repetidamente citado Auto 177/2022, bien es verdad que, visto los votos particulares que forman parte de dicho Auto, y quienes sus formuladores, no cabe albergar fundadas esperanzas de que la línea que se apunta en el Auto 177/2022 se mantenga en el futuro. Como sostuviera «Marco Aurelio» («Meditaciones para una enseñanza moral») **no es seguro que la inteligencia acompañe hasta el final de sus vidas a las personas físicas**, así que imaginemos lo que sucederá en el caso de un Tribunal como el Constitucional en el que hoy en día «mandan» quienes formularon los dichos votos particulares y que parece han perdido parte de su memoria.

Para ir finalizando, traeremos a colación algunas conclusiones en torno a las que pivotan la decisión del Tribunal Constitucional recogida en el Auto antes citado y que parece deberían estar muy presente en decisiones futuras. Quede dicho de antemano que aceptamos el reproche de que dichas conclusiones pudieran estar «sacadas de contexto» pero vaya en nuestra defensa el literal del Auto.

« ... nuestro escrutinio habrá de ceñirse, en el momento de resolver sobre el fondo del recurso de amparo, a **comprobar si la tramitación del procedimiento legislativo se ajustó en este caso a los** principios que, conforme a su normativa reguladora y a la interpretación que de la misma viene haciendo este tribunal, **han de presidirlo**. Y ello en garantía no solo del derecho de la mayoría parlamentaria a adoptar las decisiones que legítimamente le corresponden, sino también del **derecho de las minorías a participar en los procesos de formación de la ley, expresión, como se ha dicho, de la voluntad popular que ha de integrar, a través precisamente del procedimiento legislativo, la expresión del pluralismo político, elevado por el art. 1.1 CE a la categoría de "valor superior" de nuestro ordenamiento jurídico**»

« ... una vez que una iniciativa legislativa es aceptada por la Cámara o asamblea legislativa como objeto de deliberación, **NO CABE ALTERAR SU**

OBJETO MEDIANTE LAS ENMIENDAS AL ARTICULADO, toda vez que esa función la cumple, precisamente, el ya superado trámite de enmiendas a la totalidad, que no puede ser reabierto».

«... la enmienda no puede servir de mecanismo **PARA DAR VIDA A UNA REALIDAD NUEVA, QUE DEBE NACER DE UNA, TAMBIÉN, NUEVA INICIATIVA.**

« **con la admisión a trámite como enmiendas de unas propuestas de modificación del Código penal QUE NO GUARDABAN RELACIÓN MATERIAL ALGUNA CON EL CONTENIDO DE LA LEY**" entonces afectada, *"los recurrentes vieron restringidas sus posibilidades de deliberación sobre un nuevo texto que planteaba una problemática política por completo ajena a la que hasta el momento había rodeado al debate" sobre dicha ley, "frente a la que no pudieron tomar una postura que se concretase en propuestas de enmienda o veto»*

«**La calificación como enmiendas de lo que, por carecer de relación alguna de homogeneidad con el texto enmendado, suponía en verdad una iniciativa legislativa nueva,** impidió a los recurrentes utilizar los mecanismos previstos en el art. 90.2 CE, que constituyen la esencia de **su función representativa como senadores**".

«... una vez que una iniciativa legislativa es aceptada por la Cámara o asamblea legislativa como objeto de deliberación, **no cabe alterar su objeto mediante las enmiendas al articulado»**