

**EL CARÁCTER CONSTITUCIONAL DEL IMPUESTO
SOBRE LOS DEPÓSITOS DE LAS ENTIDADES DE CRÉDITO
DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EXTREMADURA**

Por la Dra. ROSA GALAPERO FLORES
*Profesora Titular E.U. de Derecho Financiero y Tributario
de la Universidad de Extremadura
Doctora en Derecho*

Resumen

Estudio de un tributo propio de la Comunidad Autónoma de Extremadura aprobado por la Ley 14/2001, de 29 de noviembre del Impuesto sobre depósitos de las Entidades de Crédito. Se analiza en este trabajo el carácter constitucional del citado tributo partiendo de la legislación existente en nuestro país, tomando como base principal la Constitución Española.

Abstract

Research into a particular tribute of the Autonomous Region of Extremadura passed by Law 14/2001, of 29 November, about the Tax on Savings Bank Deposits. This paper analyses the constitutional nature of the aforementioned tribute in terms of the existing legislation of Spain and by focusing on the Spanish Constitution as the main reference source.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN
2. EL IMPUESTO SOBRE LOS DEPÓSITOS DE LAS ENTIDADES DE CRÉDITO;
UN TRIBUTO PROPIO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EXTREMADURA
3. ESTUDIO DEL IMPUESTO SOBRE LOS DEPÓSITOS DE LAS ENTIDADES
DE CRÉDITO
 - 3.1. ELEMENTOS ESENCIALES DEL IMPUESTO SOBRE LOS DEPÓSITOS DE LAS ENTIDADES DE
CRÉDITO
 - 3.2. CÁLCULO DE LA DEUDA TRIBUTARIA
 - 3.3. ASPECTOS FORMALES DEL IMPUESTO
 - 3.4. GESTIÓN Y RECAUDACIÓN
4. ¿TIENE CARÁCTER EXTRAFISCAL EL IMPUESTO SOBRE LOS DEPÓSITOS
DE LAS ENTIDADES DE CRÉDITO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE
EXTREMADURA?

1. INTRODUCCIÓN

Estudiar una materia que afecte al ámbito de imposición de las Comunidades Autónomas implica desarrollar muchas de las bases de partida como son, entre otras: el poder tributario de las Comunidades Autónomas; los límites de este poder; su marco constitucional; los principios que afectan a la financiación autonómica; la gestión tributaria autonómica, y, en definitiva, todo el conjunto de cuestiones que conciernen a la financiación de estos entes territoriales y a los grandes interrogantes que existen en la actualidad al respecto. Todo ello ha sido estudiado por los distintos autores que integran la mejor doctrina que ha analizado esta materia y que sería imposible, por interminable, citar aquí. Para evitar la dispersión y no adentrarnos en cuestiones que desbordarían la finalidad de este trabajo, hemos creído conveniente delimitarlo en el siguiente sentido, puesto que estamos ante un tributo propio instaurado por la Comunidad Autónoma de Extremadura, partimos del estudio de los tributos propios, dentro de los cuales incluimos el Impuesto sobre los Depósitos de las Entidades de Crédito recientemente aprobado en la Comunidad Autónoma de Extremadura en virtud de la Ley 14/2001, de 29 de noviembre, del Impuesto sobre Depósitos de las Entidades de Crédito.

Impuesto que no ha estado, ni mucho menos, exento de crítica y que seguirá siendo objeto de debates, por cuanto, es un impuesto novedoso que no cuenta con antecedentes en la historia tributaria de nuestro país. No obstante, el impacto social es distinto dependiendo de los sectores sociales. A lo que hay que añadir que se trata del establecimiento de un tributo propio de la Comunidad Extremeña que tiene como materia imponible la obtención de fondos reembolsables por parte de Bancos, Cajas de Ahorro, y Cooperativas de Crédito, que operen en Extremadura; y no la materia imponible que han venido siendo objeto de gravamen por parte de las comunidades Autónomas hasta ahora que son el juego y el medio ambiente, especialmente en los últimos años esta última.

La Exposición de Motivos de la Ley 14/2001, de 29 de noviembre, del Impuesto sobre Depósitos de las Entidades de Crédito, establece como uno de los objetivos fundamentales de la implantación del Impuesto «atajar el endémico problema de la fuga de ahorro que sufre Extremadura y que ha propiciado durante décadas un proceso de descapitalización y “exportación” del ahorro».

Junto a este se encuentra el de «coadyuvar eficazmente al desarrollo económico de Extremadura, en los términos ordenados por el art. 7.º.10 de su Estatuto de Autonomía, para lo cual se estima que la implantación del Impuesto sobre los depósitos de las Entidades de Crédito, que no incide en competencia

estatal alguna, contribuirá notablemente a la consecución de esta finalidad, ya que al disponer los poderes públicos extremeños de más medios económicos, proporcionados por este nuevo tributo, estarán en mejores condiciones de atender a las normas que les obligan a conseguir mencionado objetivo, y de esta suerte poder ordenar y planificar mejor la actividad económica regional».

Este impuesto se convierte así en pionero a la hora de buscar materias imponibles por parte de las Comunidades Autónomas.

La valoración que hacemos de este Impuesto implantado por la Comunidad Autónoma de Extremadura es positiva, y, ello porque se pretende gravar una fuente de riqueza, independientemente de quien sea su titular, y de esta forma contribuir al progreso de la Comunidad Extremeña. Únicamente consideramos como aspecto negativo el hecho de que las entidades que ostentan la sujeción pasiva del Impuesto, trasladen por medio de determinados mecanismos el peso económico que este Impuesto supone para ellas, como puede ser aumentando los gastos por cualquier tipo de comisión, o por mantenimiento de las cuentas de ahorro; pero en este caso no se debe acusar al Impuesto si no a las entidades financieras que trasladarán el coste financiero que para ellos haya supuesto el pago del Impuesto, a las personas que depositen en estas entidades sus fondos.

2. EL IMPUESTO SOBRE LOS DEPÓSITOS DE LAS ENTIDADES DE CRÉDITO; UN TRIBUTOS PROPIO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EXTREMADURA

La autonomía financiera de las Comunidades Autónomas está reconocida en la Constitución Española, que señala que estos entes territoriales regionales pueden establecer y exigir tributos de acuerdo con la Constitución y las Leyes, dando así cumplimiento a las posibilidades de gestionar sus propios recursos, dentro de los cuales se encuentran los tributos propios (arts. 133.2 y 157.1).

Uno de los exponentes de la realización de la autonomía financiera por parte de las Comunidades Autónomas es su capacidad para poder decidir sobre sus propios ingresos, y la realización de esta capacidad es el poder de crear tributos propios.

Respecto a la autonomía financiera de las CC.AA., la Sentencia del Tribunal Constitucional 289/2000, de 30 de noviembre, que declara la inconstitucionalidad del Impuesto Balear sobre instalaciones que inciden en el medio ambiente, reconoce en su Fundamento Jurídico 3.º a esta autonomía «como instrumento indispensable para la consecución de la autonomía política, implica tanto la capacidad de las Comunidades Autónomas para establecer y exigir sus propios tributos como su aptitud para acceder a un sistema adecuado —en términos de suficiencia— de ingresos, de acuerdo con los arts. 133.2 y 157.1 C.E. La autonomía financiera de los entes territoriales va, entonces, estrechamente ligada a su suficiencia financiera, por cuanto exige la plena disposición de medios financieros para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos y en toda su exten-

sión, las funciones que legalmente les han sido encomendadas; es decir, para posibilitar y garantizar el ejercicio de la autonomía constitucionalmente reconocida en los arts. 137 y 156 C.E.». Señalando a continuación: «Es cierto que la autonomía financiera ha venido configurándose desde sus orígenes más por relación a la vertiente del gasto, que con relación al ingreso –como capacidad para articular un sistema suficiente de ingresos– (SS.T.C. 13/1992, de 6 de febrero, F.J. 7, y 104/2000, de 13 de abril, F.J. 4); por ello, es evidente que el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas se ha venido articulando desde la óptica de unas Haciendas territoriales de transferencia en las que el grueso de sus ingresos procedían del Presupuesto estatal, a través del porcentaje de participación en los ingresos del Estado (SS.T.C. 13/1992, de 6 de febrero, F.J. 7, y 68/1996, de 18 de abril, F.J. 10). No obstante, no cabe duda alguna de que en los últimos años se ha pasado de una concepción del sistema de financiación autonómica como algo pendiente o subordinado a los Presupuestos Generales del Estado, a una concepción del sistema presidida por el principio de «corresponsabilidad fiscal» y conectada, no sólo con la participación en los ingresos del Estado, sino también y de forma fundamental, de la capacidad del sistema tributario para generar un sistema propio de recursos como fuente principal de los ingresos de Derecho público. Basta con acudir al modelo de financiación correspondiente al quinquenio 1997-2001 (con la consiguiente modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, por la Ley Orgánica 3/1996, de 27 de diciembre; y con la aprobación de la nueva Ley 14/1996, de 30 de diciembre, de Cesión de Tributos del Estado a las Comunidades Autónomas), para comprobar cómo se ha puesto de manifiesto la voluntad del legislador estatal de estructurar un nuevo sistema de financiación menos dependiente de las transferencias estatales y más condicionado a una nueva estructura del sistema tributario que haga a las Comunidades Autónomas «corresponsables» del mismo (dicha intención ya venía manifestada en los «Acuerdos para el desarrollo del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas del quinquenio 1992-1996», aprobados por el Consejo de Política Fiscal y Financiera el día 7 de octubre de 1993). Concepto éste el de la «corresponsabilidad fiscal», que no sólo constituye la idea fundamental de dicho modelo sino que además se erige en el objetivo a conseguir en los futuros modelos de financiación. En este sentido se ha manifestado la Exposición de Motivos de la Ley 14/1996 citada donde se proclama que «a partir de estos momentos se inicia una nueva etapa en la evolución histórica del régimen de cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas, presidida por el principio de corresponsabilidad fiscal efectiva». La misma línea se pretende seguir con la aprobación del «Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas» para el quinquenio que se inicia el 1 de enero de 2002, aprobado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera en el año 2001. Este Sistema de Financiación tiene como objetivo fundamental ampliar y mejorar la estructura de recursos de las Comunidades Autónomas, con la finalidad de introducir mayor estabilidad y seguridad en la planificación financiera de las mismas y de ampliar,

sustancialmente, las competencias en materia de política fiscal. Y para conseguir este propósito, entre otros principios que inspiran este sistema, se encuentra el de corresponsabilidad fiscal; tal y como se establece en el Informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera: «El Sistema de Financiación deberá poner a disposición de las Comunidades Autónomas nuevos mecanismos financieros, ampliando la capacidad de decisión en relación con los ya existentes, de forma que se incremente la corresponsabilidad fiscal y se reduzca el peso de las transferencias del Estado».

Pero a pesar de este reconocimiento constitucional, en virtud del art. 6.2 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (L.O.F.C.A.), los tributos propios creados por las Comunidades Autónomas no podrán recaer sobre hechos imponible gravados por el Estado. Por tanto, para que no se produzca la incompatibilidad entre la Hacienda Estatal y la Autonómica, debemos determinar el significado que hay que otorgar a la locución «hecho imponible»; podemos traer aquí los razonamientos que ya realizara Checa González¹, en su comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 37/1987, de 26 de marzo, donde señala que la doctrina que sienta el Tribunal Constitucional es de gran trascendencia para el poder tributario regional, puesto que distingue claramente entre hecho imponible y materia imponible del tributo, porque «mientras que “por materia imponible u objeto del tributo debe entenderse toda fuente de riqueza, renta o cualquier otro elemento de la actividad económica que el legislador decida someter a imposición, realidad que pertenece al plano de lo fáctico”, el hecho imponible, por el contrario, “es un concepto jurídico”, por lo que es posible que “en relación con una misma materia impositiva, el legislador pueda seleccionar distintas circunstancias que den lugar a otros tantos hechos imponibles, determinantes a su vez de figuras tributarias diferentes”». Y en el mismo sentido en el F.J. 4.º de la Sentencia T.C. 289/2000 que declara que «el alcance del concepto de materia imponible, es más amplio que el de hecho imponible al que se refiere el apartado 2 del art. 6 L.O.F.C.A.».

Lo que implica, de acuerdo con el autor citado, que se abren las posibilidades para las Comunidades Autónomas de crear tributos propios porque de identificar el hecho imponible con la materia imponible, se verían muy disminuidas las opciones de creación tributos propios para las Comunidades Autónomas.

Por tanto, según obra en el F.J. 4.º de la Sentencia T.C. 289/2000, «lo que el art. 6.2 prohíbe, en sus propios términos, es la duplicidad de hechos imponibles, estrictamente» [S.T.C. 37/1987, F.J. 14; y en términos similares S.T.C. 186/1993, F.J. 4 c)]. Es decir, la prohibición de doble imposición en él contenida atiende al presupuesto adoptado como hecho imponible y no a la realidad o materia imponible que le sirve de base».

¹ «El Impuesto sobre tierras infrutilizadas de la Comunidad Autónoma Andaluza. Comentario a la Sentencia T.C. S 37/1987 de 26 de marzo». *Impuestos*, 1987, tomo I, págs. 674 y 675.

Siguiendo con el contenido del art. 6 de la L.O.F.C.A., el apartado 3 del mismo precepto indica que estos entes territoriales podrán establecer y gestionar tributos sobre las materias que la legislación de Régimen Local reserve a las Corporaciones Locales en los supuestos que dicha legislación lo prevea y en los términos que la misma contemple. Y en este sentido, la Disposición Adicional quinta de la Ley 39/1998, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales otorga en su apartado 1 a las Comunidades Autónomas la posibilidad de establecer y exigir un impuesto sobre la materia imponible gravada por el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica. Tomando como base la infracción de este precepto se ha declarado por parte del Tribunal en Sentencia 289/2000, de 30 de noviembre, la inconstitucionalidad del Impuesto Balear sobre instalaciones que inciden en el medio ambiente. El límite establecido en este apartado del precepto según citada Sentencia 289/2000 «reconduce la prohibición de duplicidad impositiva a la materia imponible efectivamente gravada por el tributo en cuestión, con independencia del modo en que se articule por el legislador el hecho imponible. En este segundo supuesto (...), resulta vedado cualquier solapamiento, sin habilitación legal previa, entre la fuente de riqueza gravada por un tributo local y por un nuevo tributo autonómico».

El art. 9 de la L.O.F.C.A. también impone una serie de condiciones a las Comunidades Autónomas para establecer sus propios impuestos.

A la vista de estos preceptos², la instauración de tributos propios por parte de las Comunidades Autónomas tiene pocas posibilidades reales, cuanto más si se identificara el hecho imponible con la materia impositiva, porque casi toda la materia imponible es objeto de gravamen por parte de la Hacienda Estatal, y las opciones que se ofrecen desde la materia reservada a la imposición local son muy exiguas, por tanto, lo que determina la incompatibilidad no es la coincidencia de materia imponible sino que se configuren presupuestos de hecho en términos iguales.

No obstante, y a pesar de no identificar materia imponible y hecho imponible, el establecimiento de un gravamen por parte de las Comunidades Autónomas tiene muy cercenado el objeto de imposición, por tanto, la mayoría de ellos van a potenciar la cara extrafiscal del tributo, que además deberá someterse a determinados límites como bien ha puesto de relieve Lago Montero³ que: «Ade-

² Especialmente el art. 6 que como ha puesto de relieve el Tribunal Constitucional en Sentencia 289/2000 que: «Condiciona el ejercicio de los tributos propios a dos límites ineludibles, los cuales, cabe adelantar, inciden de forma importante en la capacidad de las Comunidades Autónomas para establecer un sistema de tributos propio como consecuencia de la ocupación de la riqueza gravable tanto por los tributos estatales como por los locales. Concretamente, los tributos que establezcan las Comunidades Autónomas en el ejercicio de la competencia que, en materia tributaria, deriva del juego de los arts. 133.2 y 157.1 C.E., no podrán, ni recaer sobre «hechos imponibles gravados por el Estado» (art. 6.2 L.O.F.C.A.) ni «sobre materias que la legislación de régimen local reserve a las Corporaciones Locales» (art. 6.3 L.O.F.C.A., implicando directamente en el presente proceso).»

³ *El Poder Tributario de las Comunidades Autónomas*, Aranzadi, Navarra, 2000, pág. 121.

más de los principios constitucionales de justicia tributaria, el tributo regional de función predominantemente extrafiscal debe respetar (...): límites derivados de los principios constitucionales de la normación, límites derivados de los principios constitucionales de la naturaleza del ente territorial de las Comunidades Autónomas. El que el tributo autonómico tenga una función predominantemente extrafiscal no le libra del sometimiento a los cánones que el ordenamiento jurídico tiene establecidos para todo tributo sea, sea de la clase que sea».

Estamos, en el caso del Impuesto sobre los Depósitos de las Entidades de Crédito ante un tributo propio de una Comunidad Autónoma, esto es, un tributo autonómico, definido por Lago Montero⁴ como «el tributo creado por ley autonómica, gestionado por administración autonómica y destinado su producto al presupuesto autonómico, en el conjunto del sistema de financiación autonómica».

No obstante, si por un lado, siguiendo a este autor⁵, que ofrece una brillante exposición de los tributos propios, es muy difícil, ante la descoordinación existente, y la heterogeneidad de las figuras tributarias autonómicas, configurar un sistema tributario autonómico propio; por otro lado, tampoco puede decirse que en el ámbito estatal se produzca esta conexión y coordinación, y por el contrario sí hablamos de un sistema tributario estatal; por lo tanto, quizás todavía no se haya gestado este conjunto de tributos suficientemente asentados para calificar al grupo como un sistema organizado y coordinado, pero puede ser que nos encontremos en el principio; por ejemplo, la Comunidad Autónoma de Extremadura ha establecido los siguientes impuestos propios, aparte del que en este trabajo estudiamos: el Impuesto de Dehesas calificadas de deficiente aprovechamiento, creado por Ley 1/1986, de 2 de mayo, sobre la Dehesa de Extremadura; el Impuesto sobre Tierras calificadas como regadíos infrautilizados, creado por Ley 3/1987, de 8 de abril, sobre Tierras de regadío; Impuesto sobre aprovechamientos cinegéticos, creado por Ley 8/1990, de 21 de diciembre, de Caza de Extremadura e Impuesto sobre instalaciones que incidan sobre el medio ambiente, creado por Ley 7/1997, de 29 de mayo, sobre medidas fiscales sobre la producción transporte de energía que incidan sobre el Medio Ambiente; el Impuesto sobre Solares, regulado en la Ley 9/1998, de 26 de junio, del Impuesto sobre el suelo sin edificar y edificaciones ruinosas, Ley que ha sido desarrollada por el Decreto 22/2001, de 5 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento del Impuesto citado.

Esta heterogeneidad de materia objeto de imposición a partir de la cual se configuran los distintos impuestos, tienen su origen fundamentalmente en las pocas posibilidades de que disponen las comunidades autónomas para crear su propio sistema impositivo.

⁴ *El Poder Tributario de las Comunidades Autónomas*, ob. cit., pág. 115.

Véanse además las págs. 128 a 142 de esta misma obra donde el autor estudia de forma clara esta materia.

⁵ Lago Montero, J. M.^a, *El Poder Tributario de las Comunidades Autónomas*, ob. cit., pág. 128.

Otros tributos de carácter propio de esta Comunidad son las tasas y precios públicos de la Comunidad Autónoma de Extremadura, regulados en la Ley 18/2001, de 14 de diciembre, de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

De forma muy resumida vamos a presentar una serie de cuestiones que aparecen siempre que el legislador autonómico decide crear un nuevo impuesto; en el caso que nos ocupa, el Impuesto sobre los depósitos de las entidades de crédito.

Partimos de la aprobación de un impuesto legal y constitucional, esto es dictado dentro de los parámetros normativos en que puede actuar una Comunidad Autónoma de Régimen Común como es la Comunidad Autónoma de Extremadura. Esta tiene el poder normativo reconocido en el art. 156.1 de la Constitución Española, y de ese modo ejecuta su poder para hacer posible la autonomía financiera que le es reconocida.

Además de este soporte constitucional, tenemos por otro lado, la existencia del art. 148.1.13.^ª que atribuye a las Comunidades Autónomas como una de sus competencias fomentar su desarrollo económico, y así lo reitera el art. 7.º apartado 10 del Estatuto de Autonomía de Extremadura, siendo uno de los medios con los que cuenta para hacer efectivo este mandato los instrumentos impositivos.

Por tanto partimos de un tributo dictado dentro de las competencias constitucionales y legales atribuidas a la Comunidad Autónoma Extremeña.

En cuanto a si estamos ante un impuesto que respeta los principios recogidos tanto en la Constitución como en la L.O.F.C.A., que los desarrolla, hemos de señalar que, tanto el principio de capacidad económica como el principio de igualdad son respetados por este impuesto. Respecto al principio de capacidad económica, principio para cuyo cumplimiento es necesaria la intervención del resto de principios recogidos en el art. 31 de la Constitución Española. Como hemos señalado el cumplimiento del principio se da porque el objeto de gravamen son las operaciones pasivas de las entidades de crédito, es decir, aquellas operaciones mediante las que dichas entidades obtienen medios y disponibilidades monetarias y financieras de sus clientes y de otras entidades crediticias para aplicarlas a sus propios fines; por tanto, es claro que se produce un aumento de la riqueza por parte de los entes que perciben estas cantidades, riqueza que tal y como establece el principio de capacidad económica debe ser objeto de gravamen.

Otro de los principios sobre los que no atenta el Impuesto sobre los Depósitos de las Entidades de Crédito es el de igualdad tributaria, entendido este tal y como lo acotó el Tribunal Constitucional en su Sentencia 76/1990, de 26 de abril.

- «a) No toda desigualdad de trato en la ley supone una infracción del art. 14 de la Constitución, 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 hecho 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.
- 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 resulten 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 gravosos o desmedidos».

El hecho de gravar a las entidades de crédito con el mismo, frente a lo que ocurre respecto a otras actividades económicas, ni es arbitraria ni tampoco irracional, ya que la desigualdad legalmente introducida a través de la Ley de este impuesto no carece de justificaciones plausibles a la vista del gran aumento de los beneficios de las entidades crediticias que se ha producido en los últimos años, beneficios que no se han producido en igual medida en otros subsectores económicos, siendo por ello lógico que las mismas cooperen en mayor medida que la que lo vienen haciendo hasta el presente al desarrollo económico, existiendo, por otro lado, una razonable relación de proporcionalidad entre los medios empleados por el legislador extremeño y la finalidad perseguida, que es lo único que nuestro Tribunal Constitucional viene exigiendo en su análisis del principio de igualdad en todas cuantas ocasiones se ha alegado la vulneración de este principio.

Otra de las cuestiones que puede suscitar este tributo extremeño es si su aprobación da lugar a doble imposición, esto es, si grava una materia que ya es objeto de gravamen por parte de algún tributo estatal, entrando en colisión por tanto, con el contenido del art. 2 de la L.O.F.C.A. Los dos impuestos que pudieran lugar a esta doble imposición son el Impuesto sobre el Valor Añadido y el Impuesto sobre Sociedades.

Esta prohibición afecta a la coincidencia de hechos imposables, esto es, a la plasmación en la norma jurídica del acto que se produce en la realidad y que

denota capacidad económica por parte de quien lo realiza; prohibición que no afecta a la materia imponible.

La Exposición de Motivos de la Ley 14/2001, de 29 de noviembre, del Impuesto sobre Depósitos de las Entidades de Crédito es clara en cuanto a la relación de preceptos constitucionales y autonómicos que sustentan la creación del Impuesto, estos artículos son el 156 y 157.1.b) de la Constitución Española y 54 y 57.b) del Estatuto de Autonomía de Extremadura; además de las normas recogidas en la L.O.F.C.A. al respecto y que hemos relacionado precedentemente, las cuales tampoco son objeto de vulneración por este tributo.

3. ESTUDIO DEL IMPUESTO SOBRE LOS DEPÓSITOS DE LAS ENTIDADES DE CRÉDITOS

Las características esenciales de este impuesto son, las de ser un tributo de carácter directo y no repercutible jurídicamente, siendo su objeto de gravamen la obtención de fondos reembolsables por parte de Bancos, Cajas de Ahorro y Cooperativas de Crédito que operen en Extremadura. La propia Exposición de Motivos de la Ley alude a estas circunstancias, y en el mismo sentido el art. 1 de la Ley reguladora donde se establece que «es un impuesto propio de la Comunidad Autónoma de Extremadura, de carácter directo»; y el apartado 3 del art. 5 donde se indica que las entidades que son sujetos pasivos del Impuesto «no pueden, en ningún caso, repercutir jurídicamente a terceros la cuota del Impuesto sobre los Depósitos de las Entidades de Crédito a satisfacer por ellas».

3.1. ELEMENTOS ESENCIALES DEL IMPUESTO SOBRE LOS DEPÓSITOS DE LAS ENTIDADES DE CRÉDITO

Para la redacción de este epígrafe vamos a tomar como materia de trabajo la Ley 14/2001, de 29 de noviembre, reguladora del Impuesto.

Elementos esenciales que, en virtud de la Disposición Final Primera de la Ley 14/2001 podrán ser modificados por la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

El hecho imponible esta regulado en el art. 3 que lo configura en los siguientes términos: «Constituye el hecho imponible del Impuesto sobre los Depósitos de las Entidades de Crédito la captación de fondos de terceros, cualquiera que sea su naturaleza jurídica, por parte de las entidades mencionadas en el art. 5 de esta Ley, y que comporten la obligación de restitución».

En cuanto al elemento temporal del hecho imponible, la norma señala que el período impositivo de este Impuesto será el año natural, salvo cuando el sujeto pasivo haya iniciado su actividad en Extremadura (bien mediante sucursal o a través de su casa central) en fecha distinta a primero de enero, en cuyo caso abarcará desde la fecha de comienzo de la actividad hasta el final del año natural.

El período impositivo concluirá cuando la entidad se extinga, surgiendo entonces la obligación de contribuir por este Impuesto.

El devengo del impuesto es el último día del período impositivo, esto es, el 31 de diciembre o la fecha en que se extinga la entidad, en su caso.

La definición del hecho imponible se completa con el contenido del art. 4 donde se recoge la norma de exención del impuesto, tratándose esta norma de una norma de codefinición del tributo. Esta norma de exención afecta al Banco de España y las autoridades de regulación monetaria en cuanto tales, el Banco Europeo de Inversiones y las secciones de crédito de las cooperativas. La Ley no ha establecido norma alguna de exención que eximiera del Impuesto a las entidades de crédito que de alguna forma contribuyeran al progreso y desarrollo de la región.

Los sujetos pasivos, establecidos en el art. 5, son los siguientes, a título de contribuyentes:

- Las entidades de crédito, por los fondos captados por su casa central y sus sucursales, que estén situadas en territorio de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Entendiéndose por sucursal, a los efectos de esta Ley la definida en el art. 295 del Reglamento del Registro Mercantil, donde se establece:

La base imponible establecida en el art. 6 consiste en la cuantía económica total, en términos de fondos, calculada promediando aritméticamente los saldos finales de cada trimestre natural de cada año de la suma de los epígrafes del Balance Reservado de las Entidades de Crédito siguientes:

3. Acreedores. Administraciones Públicas españolas.
4. Acreedores. Otros sectores residentes.
5. Acreedores. No residentes.

3.2. CÁLCULO DE LA DEUDA TRIBUTARIA

El cálculo de la deuda tributaria se hará conforme al siguiente procedimiento, que a simple vista y en espera de desarrollo reglamentario, no ofrece complejidad alguna:

La cuota íntegra se calculará aplicando a la base imponible determinado con arreglo a lo señalado supra, la escala de gravamen de tipo progresivo establecida en el art. 7 de la Ley 14/2001.

Se establece a continuación una serie de deducciones a aplicar sobre la cuota íntegra, que se dividen en generales y específicas:

Las deducciones generales, pendientes de desarrollo reglamentario, serán:

1. 200.000 euros cuando la casa central los servicios de crédito estén efectivamente radicados en Extremadura.
2. 5.000 euros por cada Sucursal. Esta cantidad se elevará a 7.500 euros cuando la Sucursal esté radicada en municipios cuya población de derecho sea inferior a 2.000 habitantes.

Las deducciones específicas son las siguientes: las inversiones que siendo de utilidad pública o interés social para la región se concierten aprueben con la consejería de la Junta de Extremadura competente en Política Financiera.

Las Leyes de Presupuestos de cada año señalarán los sectores sociales o económicos que tendrán la condición de utilidad o interés para la región.

La obra Benéfico Social efectivamente invertida que esté autorizada o acordada, según los casos, con aquella Consejería, tendrá la condición de interés regional a los efectos de este apartado, y, en los mismos términos, las cantidades que las Cooperativas de Crédito se destinen al Fondo de Educación de Educación y Promoción.

La suma de ambos grupos de deducciones tendrán como límite la cantidad resultante de calcular la cuota íntegra, reduciéndose a cero los resultados negativos.

3.3. ASPECTOS FORMALES DEL IMPUESTO

Los deberes formales, siendo estos los de colaboración e información se determinan en la Ley 14/2001 en los siguientes términos:

Los sujetos pasivos del Impuesto están obligados a colaborar con la Junta de Extremadura, debiendo proporcionar a la Administración Tributaria de la Junta de Extremadura información relativa a la cifra de sus operaciones realizadas, gravadas con este Impuesto, y aquellos otros que sean necesarios para la gestión e inspección del presente tributo.

Estas obligaciones deberán cumplirse, bien con carácter general, bien requerimiento individualizado de la Administración Tributaria de la Junta de Extremadura, en ambos casos en la forma, plazo y modelo que reglamentariamente se determinen.

El incumplimiento de estas obligaciones no pueden ampararse en el secreto bancario.

3.4. GESTIÓN Y RECAUDACIÓN

La titularidad de las competencias para la gestión, liquidación, recaudación e inspección del Impuesto corresponde en exclusiva a los órganos competentes de la Administración Tributaria de la Junta de Extremadura.

En cuanto a la liquidación del Impuesto, los sujetos pasivos deberán determinar e ingresar la deuda tributaria mediante el sistema de declaración-autoliquidación en el lugar, forma, plazo e impresos que establezca la Administración Tributaria de la Junta de Extremadura. Todo ello sin perjuicio de los recargos que previene el art. 61 de la Ley General Tributaria por liquidación extemporánea.

Procederá la liquidación provisional de oficio en los términos establecidos en el art. 13 de la Ley 14/2001.

Y sin perjuicio de la liquidación provisional de oficio la Administración Tributaria de la Junta de Extremadura podrá efectuar con posterioridad la comprobación de la situación tributaria de los sujetos pasivos, con arreglo a lo dispuesto en la Ley General Tributaria y depurar las responsabilidades que procedieran.

Respecto a la recaudación del Impuesto, vencido el plazo establecido para el pago sin que éste se efectúe, se devengarán intereses de demora.

El período ejecutivo de recaudación comenzará al día siguiente al del vencimiento del plazo reglamentario establecido para el ingreso de este Impuesto, siendo título suficiente para su iniciación la certificación expedida por la Administración Tributaria de la Junta de Extremadura del vencimiento del plazo voluntario de ingreso sin haberse ingresado el Impuesto y de la cuantía del mismo.

El inicio del período ejecutivo conlleva la obligación de satisfacer un recargo del 20% del importe de la deuda no ingresada, así como el de los intereses de demora correspondientes a esta. No obstante, si se produjera el ingreso antes de la notificación de la providencia de apremio, tan sólo se girará un recargo del 10% sobre el importe de la deuda liquidada.

La Ley 14/2001 establece la posibilidad de que se adopten medidas cautelares de carácter provisional, que podrán prorrogarse o convertirse en definitivas en el procedimiento de apremio, cuando existan indicios racionales de que, de no adoptarse estas, el cobro se verá frustrado o gravemente dificultado, en perjuicio de los derechos de la Hacienda Autonómica.

Estas medidas se levantarán cuando se produzcan alguna de las circunstancias siguientes:

- que desaparezcan las circunstancias que justificaron su adopción, aún cuando no se haya pagado la deuda tributaria;
- o si, a solicitud del interesado, se acuerda su sustitución por una garantía que se estime suficiente a fin de asegurar el cobro efectivo de la deuda tributaria.

El desarrollo de estas medidas se realizará en el reglamento del Impuesto cuando se dicte.

4. ¿TIENE CARÁCTER EXTRAFISCAL EL IMPUESTO SOBRE LOS DEPÓSITOS DE LAS ENTIDADES DE CRÉDITO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EXTREMADURA?

Es clásica la configuración del tributo como un instituto jurídico mediante el cual se obtienen recursos destinados al Tesoro Público, que tiene naturaleza contributiva y cumple una función fiscal⁶.

Pero además de esta función fiscal, la función extrafiscal o no fiscal de los tributos está contemplada en el art. 4 de la Ley General Tributaria que establece que: «Los tributos, además de ser medios para recaudar ingresos públicos, han de servir como instrumentos de la política económica general, atender a las exigencias de estabilidad y progreso sociales y procurar una mejor distribución de la renta nacional». Si bien esta función no exclusivamente recaudatoria no está expresamente reconocida en la Constitución Española de 1978, como bien ha señalado Checa González⁷ «(...) de este silencio, sin embargo, no se debe extraer una conclusión negadora de dicha posibilidad, pues del conjunto de nuestra norma suprema se puede deducir el principio de instrumentalidad de la imposición (...)».

Este concepto clásico del tributo, como un instrumento tendente a financiar el gasto público ha evolucionado; y en la actualidad, siguiendo a Martín Queralt, Lozano Serrano, Casado Ollero y Tejerizo López⁸ se ha acogido la visión del tributo como un instrumento que además de esta finalidad esencial de posibilitar la financiación del gasto público, mediante él se pueden satisfacer otros objetivos públicos, tales como, «propiciar creación de empleo, estimular el desarrollo económico de una determinada zona, geográfica, fomentar determinadas actividades, etcétera».

Si bien la finalidad primordial de un tributo es recaudar ingresos a favor del ente público acreedor, también es posible la finalidad extrafiscal reconocida en la propia Ley General Tributaria, como bien señaló Checa González⁹, «no puede ya sostenerse en la actualidad que los impuestos tengan como única función la de allegar los medios necesarios para cubrir o tratar de cubrir los gastos, aspecto que sigue siendo fundamental, sino que junto a ésta tienen que intentar conseguir «directa y automáticamente, en concurso con otros instrumentos, la realización de los fines del ordenamiento constitucional»».

⁶ Sainz de Bujanda, F., *Sistema de Derecho Financiero, I*, vol. II, Madrid, 1985, pág. 22; Vicente Arche, F., «Apuntes sobre el instituto del tributo, con especial referencia al Derecho español», *Civitas R.E.D.F.*, n.º 7, 1975, pág. 433.

⁷ «El Impuesto sobre tierras infrutilizadas de la Comunidad Autónoma Andaluza. Comentario a la Sentencia T.C. S. 37/1987 de 26 de marzo», ob. cit., pág. 668.

⁸ *Curso de Derecho Financiero y Tributario*, Tecnos, Madrid, 2000, pág. 79. También forma parte de esta corriente doctrinal, Checa González, «El Impuesto sobre tierras infrutilizadas de la Comunidad Autónoma Andaluza. Comentario a la Sentencia T.C. S. 37/1987 de 26 de marzo», ob. cit., pág. 666.

⁹ En su trabajo, «Los impuestos con fines no fiscales: Notas sobre las causas que los justifican y sobre su admisibilidad constitucional», *Civitas R.E.D.F.*, n.º 40, 1983, pág. 509.

Por todo lo señalado, es posible la «coetaneidad» a la que se refirió Casado Ollero¹⁰, ahora bien, como el mismo autor señala esta coetaneidad no debe ser entendida como «el empleo del instituto tributario no como recurso financiero, fuente de financiación, sino como instrumento intervencionista prioritariamente orientado hacia objetivos extrafiscales, distintos e independientes, claro es, del propósito recaudatorio».

Citado autor¹¹ también establece que «aceptada la coetaneidad con la que en todo tributo la función extrafiscal acompaña, en mayor o menor medida, a la puramente recaudatoria, no cabría sino reconocer que tampoco el tributo emanado del poder impositivo de las Comunidades Autónomas puede si debe ser ajeno a la referida dimensión extrafiscal. Se trataría, en cualquier caso, de precisar el grado en el que aquella función puede ser actuada en el sistema tributario de la Comunidades Autónomas.»

También el Tribunal Constitucional ha puesto de relieve la existencia de la función extrafiscal de los tributos en Sentencia 37/1987, de 26 de marzo, en su F.J. 13.º, donde establece que «(...) tanto el sistema tributario en su conjunto como cada figura tributaria concreta forman parte de los instrumentos de que dispone el Estado para la consecución de los fines económicos y sociales constitucionalmente ordenados». Y en el mismo sentido la Sentencia 186/1993, de 7 de junio donde se señala que «(...) constitucionalmente nada cabe objetar a que en general, a los tributos puedan asignárseles una finalidad extrafiscal» (F.J. 4.º).

Un tributo cuya finalidad principal no es hacer allegar fondos a los entes públicos, sino servir de instrumento al servicio de políticas económicas o sociales, por tanto, partimos de la existencia de dos finalidades que puede cumplir el tributo: finalidad fiscal, que es, en definitiva, la finalidad principal¹², la de allegar recursos a las distintas Haciendas; y la finalidad no fiscal, es decir, perseguir la consecución de un objetivo de política económica, por tanto, más que de la existencia de dos clases distintas de tributos, fiscales y extrafiscales, somos de la opinión que es más adecuado otorgar al tributo distintas finalidades, en unos

¹⁰ «Los fines no fiscales de los tributos», *Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública*, n.º 213, pág. 456.

¹¹ Casado Ollero, G., *El Sistema Impositivo de las Comunidades Autónomas (Una aproximación a las funciones del tributo regional)*, Publicaciones del Instituto de Desarrollo Regional, Universidad de Granada, 1981, pág. 83.

¹² Somos de la opinión del Profesor Calvo Ortega que establece que: «Los tributos tienen hoy en el Estado moderno una finalidad esencialmente financiera sin perjuicio de que al mismo tiempo (coyuntural y parcialmente) puedan contribuir a otros objetivos», *Curso de Derecho Financiero I. Derecho Tributario (Parte General)*, Civitas, Madrid, 2000, pág. 181.

En sentido similar, Casado Ollero ya estableció que: «Existe, por consiguiente, un primer límite a la utilización extrafiscal del tributo, que viene dado por su propia caracterización como instituto jurídico constitucional que hace posible el deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos «de acuerdo con la capacidad económica». Los fines extrafiscales podrán matizar o modular los elementos caracterizadores del instituto tributario: el presupuesto que determina el nacimiento de la detracción patrimonial (manifestación de capacidad económica) y la función que con ella se cum-

casos primará el carácter fiscal y en otros, la otra finalidad citada; que es más correcto que establecer una clasificación bipartita, que implicaría que todos los tributos o son fiscales o son extrafiscales¹³. Por tanto, partimos de la existencia del tributo con la posibilidad de producir dos funciones distintas, la fiscal y la no fiscal¹⁴, porque además abogar por la existencia de tributos cuyo fin único sea de carácter no fiscal supone como bien ha señalado Calvo Ortega¹⁵ una categoría «esencialmente contradictoria».

Partiendo de esta bifuncionalidad, Casado Ollero¹⁶ establece que la utilización extrafiscal del tributo debe realizarse atendiendo a las dos siguientes técnicas de actuación: «o como mecanismo de aliento, promoción, incentivo o estímulo, o bien, en sentido contrario, como instrumento de limitación, freno, desincentivo, disuasión o sanción... En el primer caso, a través de normas tributarias en las que por razones extrafiscales, se establezcan exenciones, bonificaciones, créditos de impuesto o, en general, medidas de favor fiscal o efecto desgravatorio, y, en segundo, mediante la adopción de normas, en sentido estricto, impositivas (creación de tributos o establecimiento de hecho imponible cuya primordial finalidad sea extrarrecaudatoria) o de efecto agravatorio de prestaciones tributarias ya establecidas (recargos, negación, reducción o pérdida de exenciones, bonificaciones, etcétera).

ple (contribuir al sostenimiento de los gastos públicos), condicionando así su regulación o disciplina normativa, pero sin que ello conduzca a la desnaturalización del tributo dejándole irreconocible como instituto financiero constitucional». «Los fines no fiscales de los tributos», ob. cit., pág. 473.

¹³ En la misma línea, se han manifestado, entre otros autores: Casado Ollero, G., *El Sistema Impositivo de las Comunidades Autónomas (Una aproximación a las funciones del tributo regional)*, ob. cit., págs. 79 y ss.; Checa González, «El Impuesto sobre tierras infrautilizadas de la Comunidad Autónoma Andaluza. Comentario a la Sentencia T.C. S. 37/1987 de 26 de marzo», ob. cit., pág. 667; Lago Montero J. M.³, en *El Poder Tributario de las Comunidades Autónomas*, ob. cit., pág. 119; Lejeune Valcárcel, E., «Aproximación al principio constitucional de igualdad tributaria», en la obra colectiva *Seis estudios sobre Derecho Constitucional e Internacional Tributario*, Edersa, Madrid, 1980; págs. 176 y ss.; Yebra Martul-Ortega, P., «Comentarios sobre un precepto olvidado: el artículo cuatro L.G.T.», *Hacienda Pública Española*, n.º 32, 1975.

¹⁴ Somos de la opinión de Vaquera García, A. que realiza un exhaustivo estudio del significado de los términos «extrafiscal» y «fines no fiscales» aplicados a la palabra tributos, y llega a la siguiente conclusión: el origen de la confusión estriba, a nuestro juicio, en la adscripción del término extrafiscal al concepto mismo de tributo, lo que no hace sino dar a entender que dicho gravamen queda al margen del Derecho Tributario, como se desprende de su propia dicción literal.

La clave se sitúa en la igualación semántica entre lo fiscal y lo tributario; si ello es así, el hablar de tributos extrafiscales no dejaría de ser una contradicción, puesto que el segundo término excluye al primero; por otra parte, si por fiscal entendemos que se refiere a recaudatorio, la misma idea nos lleva a idéntica oposición, debido a que en la propia esencia del tributo destaca su función recaudatoria –ya sea como fin primario o secundario– y excluirla, es negar a su vez la caracterización como tributo.

Por todo ello creemos, que debe abandonarse la utilización de la expresión antedicha, evitando la contradicción conceptual y semántica interna que aporta y que es más conveniente adoptar la de tributo con fin no fiscal o con fines extrafiscales, para acoger este aspecto de la tributación». *Fiscalidad y Medio Ambiente*, Lex Nova, Valladolid, 1999, pág. 80.

¹⁵ *Curso de Derecho Financiero I. Derecho Tributario (Parte General)*, ob. cit., pág. 181.

¹⁶ «Los fines no fiscales de los tributos», ob. cit., pág. 485.

Por todo lo señalado, y haciendo nuestras las palabras de Checa González¹⁷, «se deduce, en consecuencia, la plena admisibilidad de las finalidades extrafiscales del impuesto y, por extensión del Derecho Tributario en su conjunto».

En el caso del nuevo Impuesto de la Comunidad extremeña, se trata de un impuesto cuya finalidad no es exclusivamente recaudatoria, característica sustancial a todo impuesto, sino que también atiende a objetivos extrafiscales.

Ello se deduce del art. 7 de la Ley del Impuesto que regula las deducciones a practicar sobre la base imponible para determinar la cuota íntegra, el beneficio que supone estas deducciones para las entidades de crédito está en función de las inversiones que realicen para el desarrollo y el progreso de la Comunidad Autónoma Extremeña. Por tanto, mediante el establecimiento del Impuesto, se pretende que los sujetos pasivos del mismo, realicen actividades en interés de Extremadura; reinvirtiéndose en esta Comunidad las ganancias y riqueza que obtienen en ella. Es decir, con este tributo se pretende estimular actuaciones que beneficien a la Comunidad de donde proviene o donde se genera la riqueza.

En la Exposición de Motivos de la Ley también se manifiesta el carácter extrafiscal del Impuesto, puesto que en ella se alude expresamente al hecho de que el Estatuto de Autonomía de Extremadura obliga a los Poderes Públicos regionales a adoptar medidas que arraiguen el ahorro regional, de esta forma, es decir, mediante el Impuesto sobre los Depósitos de las Entidades de Crédito, se da cumplimiento a la norma autonómica y se pretende, como hemos señalado, que la riqueza que se genera en la Comunidad Extremeña revierte en la misma Comunidad si se realizan inversiones dentro de ella, por parte de las entidades de crédito sujetos pasivos del Impuesto, contribuyendo así a la prosperidad de esta región.

De no ser así, es decir, si el Impuesto objeto de estudio fuese exclusivamente recaudatorio, entraría en colisión con el hecho imponible del Impuesto sobre Actividades Económicas, contradiciéndose el contenido del art. 6.3 de la L.O.F.C.A., pero esto no sucede. De esta forma, puesto que se están gravando fuentes de riqueza distintas, se atiende a la doctrina del Tribunal Constitucional establecida en la Sentencia 289/2000, de 30 de noviembre, por la que se declara inconstitucional el Impuesto Balear sobre Instalaciones que inciden en el Medio Ambiente, que en el Fundamento Jurídico 5.º señala: «Ciertamente, si el I.B.I.M.A. gravase la actividad contaminante internalizando los costes derivados de actuaciones “distorsionadoras del medio ambiente” –como dice la Exposición de Motivos de la Ley– ninguna tacha cabría hacerle desde la perspectiva del art. 6.3 L.O.F.C.A. en relación con el I.B.I.: ambos impuestos gravarían fuentes de riqueza distintas y, en consecuencia, afectaría a materias imposables dispares».

¹⁷ «El Impuesto sobre tierras infrautilizadas de la Comunidad Autónoma Andaluza. Comentario a la Sentencia T.C. S. 37/1987 de 26 de marzo», ob. cit., pág. 667.