|  |  |
| --- | --- |
| Auto | 189/2001 |
| Fecha | de 3 de julio de 2001 |
| Sala | Pleno |
| Magistrados | Don Pedro Cruz Villalón, don Carles Viver Pi-Sunyer, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio D. González Campos, don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Pablo García Manzano, don Pablo Cachón Villar, don Fernando Garrido Falla, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Guillermo Jiménez Sánchez y doña María Emilia Casas Baamonde. |
| Núm. de registro | 1772-2001 |
| Asunto | Recurso de inconstitucionalidad 1772-2001 |
| Fallo | Por todo lo expuesto, el Pleno del Tribunal acuerda levantar la suspensión de la vigencia de la Ley 16/2000, de 29 de diciembre, del Parlamento de Cataluña, reguladora del Impuesto sobre Grandes Establecimientos Comerciales. |

**AUTO**

 **I. Antecedentes**

1. Mediante escrito presentado en el Registro de este Tribunal el día 28 de marzo de 2001, el Abogado del Estado, en nombre del Presidente del Gobierno, presentó escrito de interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 16/2000, del Parlamento de Cataluña, de 29 de diciembre, del Impuesto sobre Grandes Establecimientos Comerciales.

2. Por providencia de 24 de abril de 2001, la Sección Primera acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno contra la Ley 16/2000, dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme al art. 34 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Parlamento y al Gobierno de la Generalidad de Cataluña, al objeto de que en el plazo de quince días puedan formular las alegaciones que consideren pertinentes. Asimismo, acordó tener por invocado el art. 161.2 CE que, a su tenor y según dispone el art. 30 LOTC, produce la suspensión de la vigencia y aplicación de la disposición impugnada y publicar la incoación del recurso en el Boletín Oficial del Estado y en el Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña.

3. La Letrada de la Generalidad de Cataluña, mediante escrito presentado en el Registro del Tribunal el día 4 de mayo de 2001, se personó en el procedimiento y solicitó una prórroga de ocho días en el plazo concedido para formular alegaciones.

4. La Sección Primera, por providencia de 8 de mayo de 2001, acordó tener por personada en el procedimiento a la Letrada de la Generalidad de Cataluña y concederle la prórroga solicitada para formular sus alegaciones.

5. El día 14 de mayo de 2001, la Presidenta del Congreso de los Diputados comunicó al Tribunal que dicha Cámara no se personará en el procedimiento ni formulará alegaciones.

6. El día 18 de mayo de 2001, la Presidenta del Senado presentó escrito en el que da por personada a la Cámara y ofrece su colaboración.

7. El Letrado del Parlamento de Cataluña, mediante escrito registrado el día 18 de mayo de 2001, compareció en el proceso y formuló alegaciones, en las que solicita que en su día se dicte sentencia en la que se declare que la Ley 16/2000 se ajusta plenamente a la Constitución.

Mediante otrosí, el Letrado del Parlamento de Cataluña adujo que, habiendo sido invocado por parte de la representación del Presidente del Gobierno el art. 161.2 CE, el Tribunal ha acordado la suspensión de la Ley recurrida, lo que determina que solicite el levantamiento inmediato de dicha suspensión sin esperar a que transcurran los cinco meses desde que fue decidida, habida cuenta de que la doctrina constitucional así lo admite (por todos, ATC 417/1997, con cita de los AATC 154/1994, 221/1995, 222/1995 y 292/1995).

A continuación, expuso los argumentos que, de acuerdo con la doctrina del propio Tribunal Constitucional (ATC 417/1997), justifican el levantamiento de dicha suspensión.

El citado Auto parte de los criterios que han de ser tenidos en cuenta para levantar o mantener la suspensión, entre los que se encuentran la presunción de legitimidad constitucional de que gozan las leyes autonómicas, así como la ponderación de los intereses públicos y privados que resultan afectados por una u otra decisión, sin que todo ello condicione la resolución que haya de adoptarse sobre el fondo del asunto.

De otro lado, dicho Auto 417/1997 examina un supuesto similar al presente y contiene una doctrina que resulta también de aplicación a este caso. Según dicha doctrina, cuando los sujetos pasivos del impuesto sean poco numerosos y perfectamente identificables, procede levantar la suspensión, ya que no resultarían excesivamente onerosas las cargas y costes que se originarían como consecuencia de ello. Además la recaudación del gravamen, al destinarse a financiar actividades en la materia afectada por el tributo, constituye un elemento que contribuye a dicho levantamiento.

Pues bien, en el caso del Impuesto sobre Grandes Establecimientos Comerciales el número estimado de sujetos pasivos es especialmente reducido, pues las previsiones existentes indican que el número de contribuyentes será inferior a doscientos. De otro lado, los recursos obtenidos con el impuesto han de destinarse a actuaciones en mercados municipales y urbanismo comercial (40 por 100), planes de dinamización comercial (25 por 100), fomento del comercio urbano (25 por 100) y actuaciones medioambientales en áreas de emplazamiento de grandes establecimientos comerciales (10 por 100), de modo que el mantenimiento de la suspensión afectaría negativamente al cumplimiento de estos objetivos. Por último, el mantenimiento de la suspensión afectaría al cumplimiento de otras previsiones de la ley, como es el empadronamiento de los establecimientos abiertos en la fecha de entrada en vigor de la ley, pues estos establecimientos deben presentar la declaración pertinente antes del 30 de junio de 2001, lo que ocasionaría el correspondiente perjuicio.

Sin embargo el levantamiento de la suspensión no originaría perjuicios graves o irreparables, pues los sujetos pasivos están perfectamente identificados, al igual que estarían cuantificadas las cantidades ingresadas, por lo que no existiría ninguna dificultad para su reintegro.

Por todo lo cual, solicitó el levantamiento de la suspensión de la Ley 16/2000.

8. La Letrada del Gobierno de la Generalidad de Cataluña presentó su escrito de alegaciones el día 28 de mayo de 2001, en el que solicitó del Tribunal que en su día declare que la Ley recurrida se ajusta plenamente a la Constitución.

Por otrosí, manifiesta que se ha invocado en el proceso el art. 161.2 CE, lo que conlleva la suspensión de la vigencia de la Ley 16/2000, pero, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional, resulta procedente el levantamiento inmediato de dicha suspensión sin que deban transcurrir los cinco meses desde que fue acordada, pues el art. 30 LOTC no lo impide (AATC 504/1989, 154/1994, 221/1995, 222/1995 y 417/1997, entre otros).

Es asimismo doctrina consolidada del Tribunal Constitucional (AATC 662/1986, 957/1986, 1269/1988, 12/1992, 253/1992, 417/1997 y 44/1998) que el levantamiento o mantenimiento de la suspensión se ha de dirimir en función de dos criterios. El primero es el de la presunción de legitimidad de las normas, en especial de las que tienen fuerza de ley, en razón al interés general que existe en su aplicación. El segundo criterio es el de la valoración de los perjuicios al interés general o a terceros que pueda producir la aplicación de la norma o su suspensión, así como el carácter irreparable de los perjuicios expresados.

Así, es preciso señalar que la norma suspendida es una ley formal emanada del Parlamento de Cataluña, cuya suspensión ha de ser contemplada como verdaderamente excepcional y únicamente procedente en el caso de que la parte actora demostrara que su vigencia produciría unos perjuicios muy graves e irreparables al interés general o de terceros, procediendo, en caso contrario, el levantamiento de la suspensión.

Pues bien, el Abogado del Estado difícilmente podrá probar este extremo ya que la Ley 16/2000 no hace más que establecer un gravamen sobre un beneficio impropio de los grandes establecimientos comerciales, afectando el rendimiento del tributo a actuaciones públicas que ya están previstas y sobre las que no recae vicio de incompetencia o de oportunidad. El Tribunal Constitucional ya ha acordado en anteriores ocasiones el levantamiento de leyes tributarias autonómicas (AATC 253/1992, 154/1994 y 72/1999).

En concreto, debe hacerse mención, añade la Letrada de la Comunidad Autónoma, al ATC 417/1997, donde se levantó la suspensión de la Ley catalana 4/1997, de Protección Civil de Cataluña, precisamente respecto de los preceptos que creaban el tributo finalista del gravamen de protección civil, con el argumento de que los perjuicios que se puedan causar a los particulares no prevalecen sobre los que sufrirían los intereses generales de la Comunidad Autónoma si se mantuviese la suspensión, de acuerdo con el dato relevante de la solvencia de aquélla. En este sentido, según dicho Auto, resulta determinante el hecho de que los sujetos pasivos del impuesto sean poco numerosos e identificables, por lo que no serían excesivamente onerosas las cargas que conllevaría la devolución de las cantidades ya ingresadas. También se tomó en consideración, en pro del levantamiento de la suspensión, la afectación de la recaudación íntegra del gravamen a la financiación de actividades en materia de protección civil, que resultaría frustrada en caso de mantenerse la suspensión de los preceptos correspondientes.

El caso presente es análogo al comentado, según la Letrada de la Generalidad, pues los sujetos pasivos son grandes establecimientos comerciales con un mínimo de 2500 m2 de superficie de venta, por lo que serán poco numerosos y perfectamente identificables los establecimientos afectados. Además, también aquí quedan afectados los rendimientos del tributo a actividades muy precisas, estando condicionadas por tal afectación tres leyes catalanas: la Ley 15/2000, de medidas fiscales y administrativas, la propia ley 16/2000 y la Ley 17/2000, de equipamientos comerciales, pues dichos rendimientos se destinan a las inversiones públicas allí previstas (actuaciones comerciales, urbanísticas y de medio ambiente), que resultan necesarias para abordar la problemática del comercio interior en Cataluña.

Finalmente, y para el caso de que el Abogado del Estado alegara algún tipo de efecto del Impuesto sobre Grandes Establecimientos Comerciales en relación con los ingresos locales, el ATC 72/1999 extiende a ese supuesto la doctrina del ATC 417/1997 sobre la posible cuantificación de los daños y la prevalencia del interés general ínsito en el mantenimiento de la legalidad autonómica, todo lo cual condujo a levantar la suspensión de la Ley extremeña 9/1998, del Impuesto sobre el suelo sin edificar. Esta jurisprudencia determina que la mera presunción de incidencia indirecta de un impuesto autonómico en el ámbito local no conlleva su suspensión, especialmente cuando la propia Ley autonómica niega la merma de los impuestos locales.

Precisamente es este el caso regulado en la Ley 16/2000, ya que el objeto extrafiscal del tributo autonómico respeta la totalidad de las figuras impositivas locales.

Por todo lo expuesto, la Letrada de la Generalidad de Cataluña solicita del Tribunal el levantamiento de la suspensión de la Ley 16/2000.

9. Por providencia de 5 de junio de 2001, la Sección Primera acordó tener por recibidos los escritos de personación y alegaciones del Parlamento y del Gobierno de la Generalidad de Cataluña y oír al Abogado del Estado para que en el plazo de cinco días pudiera alegar lo que estimase oportuno sobre las solicitudes de levantamiento de la suspensión contenidas en los otrosíes de los escritos anteriormente indicados.

10. El Abogado del Estado, mediante escrito presentado en el Registro del Tribunal el día 12 de junio de 2001, formuló alegaciones sobre el levantamiento o mantenimiento de la suspensión de la Ley 16/2000.

Comienza aludiendo a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional acerca de los criterios que deben tenerse en cuenta para el mantenimiento o levantamiento de dicha suspensión, consistentes en la consideración de los perjuicios que pueden derivarse para los intereses generales y particulares, valorando su carácter irreparable para cada uno de dichos ámbitos. Y ello sin prejuzgar la decisión que en su día se adopte sobre el fondo de la cuestión suscitada. En su opinión, la referida ponderación de intereses debe conducir a la ratificación de la medida cautelar acordada en este proceso constitucional.

En tal sentido, pone de relieve que, según el art. 2 de la Ley 16/2000, el Impuesto sobre Grandes Establecimientos Comerciales tiene por objeto "la singular capacidad económica que concurre en determinados establecimientos comerciales como consecuencia de estar implantados como grandes superficies, dado que esta circunstancia contribuye de una manera decisiva a tener una posición dominante en el sector y puede generar externalidades negativas en el territorio y el medio ambiente, cuyo coste no asumen".

De otro lado, según los arts. 4, 6 y 7, el hecho imponible está constituido por la actividad de los grandes establecimientos comerciales (superficie de venta de 2.500 m2) dedicados a la venta al detall, siendo el sujeto pasivo el titular del establecimiento y la cuota de 2900 pesetas por metro cuadrado.

La primera consecuencia, ajuicio del Abogado del Estado, que se produciría si se levantara la suspensión sería su incidencia en la imposición local, pues uno de los más importantes tributos municipales, el Impuesto de Actividades Económicas, recae sobre la actividad comercial y coincide con el hecho imponible del impuesto autonómico. La consecuencia necesaria sería la disminución del rendimiento de la actividad comercial de los grandes establecimientos, lo que produciría una retracción en su instalación y crecimiento. Todo ello redundaría en una disminución del citado ingreso municipal.

La segunda consecuencia sería el perjuicio que se ocasionaría a los grandes establecimientos comerciales dedicados a la venta al por menor, que se verían en una situación de doble imposición, afectando negativamente a esos negocios y siendo ello irreparable al afectar directamente a su cuota de mercado, lo cual ejercería también un efecto perjudicial en el ámbito de los particulares que verían reducidas sus posibilidades de acceso a este tipo de centros.

Existe una tercera consecuencia negativa que se proyecta sobre los intereses generales en caso de levantamiento de la suspensión y que vendría determinada por el hecho de que, en tal caso, la Comunidad Autónoma contaría con una nueva fuente de ingresos que se materializaría en la correspondiente previsión presupuestaria. Pues bien, en el supuesto de que se estimara el recurso de inconstitucionalidad se originaría un desequilibrio presupuestario como consecuencia de la inexistencia de esa fuente de ingresos y de la previsión, que debería acometerse, de devolución de las cantidades cobradas hasta ese momento y de sus intereses de demora. Ello podría producir un gravísimo endeudamiento de la Comunidad Autónoma, perturbando o impidiendo la política general de estabilidad presupuestaria del Gobierno y de la Unión Europea, con lo cual las consecuencias negativas se materializarían incluso a nivel estatal. Esta posibilidad no puede considerarse meramente hipotética, puesto que es, precisamente, lo que se ha producido en el caso de la Ley de las Illes Balears 12/1991, reguladora del Impuesto sobre Instalaciones que incidan en el Medio Ambiente, declarada inconstitucional por la STC 289/2000, lo que supone que han de anularse todos los efectos que produjo durante ocho años de vigencia.

Por todo lo expuesto, el Abogado del Estado solicita del Tribunal que acuerde el mantenimiento de la suspensión de la Ley recurrida.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto de esta resolución es determinar, de acuerdo con el art. 161.2 CE, si procede mantener o levantar la suspensión de la vigencia que afecta a la Ley 16/2000, del Parlamento de Cataluña, del Impuesto sobre Grandes Establecimientos Comerciales.

Sobre este tipo de incidentes de suspensión existe una consolidada doctrina constitucional, según la cual para su resolución es necesario ponderar, de un lado, los intereses que se encuentren afectados, tanto el general y público, como el particular o privado de las personas afectadas, y, de otro, los perjuicios de imposible o difícil reparación que se irrogan del mantenimiento o levantamiento de la suspensión. Esta valoración debe efectuarse mediante el estricto examen de las situaciones de hecho creadas y al margen de la viabilidad de las pretensiones que se formulan en la demanda. En este sentido, ha de recordarse que el mantenimiento de la suspensión requiere que el Gobierno, a quien se debe la iniciativa, aporte y razone con detalle los argumentos que la justifiquen (AATC 329/1992, 243/1993, 46/1994, 251/1996, 44/1998, y 66/2001 entre otros muchos).

2. Entrando a examinar los perjuicios concretos que se derivarían, en opinión del Abogado del Estado, del levantamiento de la suspensión de la Ley recurrida, aquél aduce, en primer lugar, que se produciría una disminución de los ingresos de los Entes Locales, puesto que el tributo autonómico tiene el mismo hecho imponible que el Impuesto de Actividades Económicas, de modo que la disminución del rendimiento de la actividad comercial que se produciría como consecuencia de la exacción del tributo autonómico generaría una disminución de los ingresos municipales.

Este planteamiento no puede ser admitido. Ya dijimos con ocasión del mismo trámite incidental de otro tributo autonómico, en el que el Abogado del Estado empleaba el mismo argumento, que "la verosimilitud de los perjuicios invocados por el Abogado del Estado, meramente potenciales e hipotéticos, aparece condicionada en este supuesto a que en la Sentencia por la que se resuelva en su momento el recurso de inconstitucionalidad se declare que la Comunidad Autónoma en el ejercicio de su potestad tributaria no ha respetado el límite que le impone el art. 6.3 LOFCA, por recaer el impuesto creado sobre una materia que la legislación de régimen local reserva a las Corporaciones Locales sin haber establecido las medidas de compensación o coordinación adecuadas, lo que no solo niegan los representantes procesales del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura, sino el propio legislador autonómico, que excluye explícitamente en la Exposición de Motivos de la Ley (apartado IV) que el impuesto creado recaiga sobre la misma materia imponible que el impuesto municipal y merme en modo alguno las fuentes de financiación procedentes de cualesquiera impuestos locales" (ATC 72/1999, de 23 de marzo, FJ 3).

En este caso, la Letrada del Gobierno de la Generalidad de Cataluña rechaza que exista identidad de hechos imponibles entre el tributo municipal y el autonómico, lo cual es asimismo expresamente rechazado por la propia Ley 16/2000 en su Preámbulo, apartado II, que se refiere al "carácter marcadamente extrafiscal" del impuesto creado.

Partiendo de estos datos, resulta aplicable al caso nuestra doctrina de que "los perjuicios alegados por el Abogado del Estado respecto a una posible disminución de los ingresos de las Corporaciones Locales en concepto de un determinado impuesto municipal en modo alguno resultan de imposible reparación en el supuesto de que en el proceso recayese Sentencia estimatoria del recurso de inconstitucionalidad y la Comunidad Autónoma se viera obligada a compensar aquella disminución, aun cuando pueda revestir una cierta complejidad su cuantificación" (ATC 72/1999, FJ 3). Además, no puede olvidarse que sobre este último extremo hemos manifestado que "de acuerdo con el criterio que sostuvimos en el ATC 253/1992... en supuestos como el presente es determinante el hecho de que los sujetos pasivos del impuesto sean poco numerosos y perfectamente identificables, y que, en tal hipótesis -y así sucede en relación con el tributo recurrido- no serían excesivamente onerosas las cargas, molestias y costes que, en su caso, conllevarían las operaciones de devolución de las cantidades ya ingresadas" (ATC 417/1997, de 16 de diciembre, FJ 2). En similar sentido nos hemos pronunciado también en el ATC 72/1999, FJ 3, con cita de los AATC 253/1992,418/1997 y 44/1998. En conclusión, en tanto se produce una decisión sobre el fondo del asunto, estos perjuicios alegados por el Abogado del Estado no pueden prevalecer sobre la presunción de legitimidad de la Ley tributaria autonómica, máxime cuando el art. 3 de la misma afecta el rendimiento del impuesto a determinadas políticas sectoriales que resultan de competencia autonómica, como son el "fomento de medidas para la modernización del comercio urbano de Cataluña" y el "desarrollo de planes de actuación en áreas afectadas por los emplazamientos de grandes establecimientos comerciales" (arts. 9.1, 10.1.6 y 12.1.5 EAC), pues, como ya dijimos en el antes citado ATC 417/1997, la expresada afectación del rendimiento del impuesto a finalidades de competencia autonómica no puede dejar de ser valorada en este tipo de incidentes.

3. El Abogado del Estado se refiere, en segundo lugar, a los perjuicios que la efectiva aplicación de la Ley 16/2000 produciría a los titulares de los grandes establecimientos comerciales dedicados a la venta al por menor, como consecuencia de la doble imposición a que se verían sometidos, lo que influiría negativamente en los resultados económicos de esos negocios.

La falta de relevancia de esta segunda consecuencia respecto al interés general que se conecta a la aplicación de la Ley autonómica se desprende de cuanto se ha expuesto en el anterior fundamento jurídico, a lo que debemos añadir que la posible doble tributación resulta meramente hipotética mientras no se alcance esa conclusión en la correspondiente Sentencia, por lo que no puede prosperar este argumento, como tampoco puede hacerlo por la misma razón el de la incidencia que ello tenga en los intereses de los consumidores particulares, a lo que también alude el Abogado del Estado.

4. Finalmente, el Abogado del Estado aduce que, en caso de que se estimara el recurso de inconstitucionalidad, la Generalidad de Cataluña debería devolver junto con los intereses de demora las cantidades cobradas hasta ese momento, y que habrían venido formando parte de sus presupuestos, lo cual podría producir un endeudamiento de la Comunidad Autónoma, que repercutiría en los objetivos del Estado y de la Unión Europea sobre la estabilidad presupuestaria.

Es éste un planteamiento que haría recaer el peso de nuestras decisiones en estos incidentes, no en las consecuencias directas e inmediatas que acarrearía la efectiva aplicación de la Ley autonómica impugnada, sino en hipotéticos resultados futuros conectados con una eventual decisión estimatoria del recurso de inconstitucionalidad, lo que no es criterio válido para una adecuada ponderación de los intereses en presencia.

En conclusión, en tanto se realiza el juicio de constitucionalidad sobre el fondo del asunto, debe prevalecer la presunción de legitimidad de la Ley autonómica impugnada, lo que ha de conducir al levantamiento de la suspensión.

ACUERDA

Por todo lo expuesto, el Pleno del Tribunal acuerda levantar la suspensión de la vigencia de la Ley 16/2000, de 29 de diciembre, del Parlamento de Cataluña, reguladora del Impuesto sobre Grandes Establecimientos Comerciales.

Madrid, a tres de julio de dos mil uno.