

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- 346** *Pleno. Sentencia 236/2012, de 13 de diciembre de 2012. Recurso de inconstitucionalidad 1004-2004. Interpuesto por el Parlamento de Cataluña en relación con el artículo 1.2 de la Ley 41/2003, de 18 de noviembre, de protección patrimonial de las personas con discapacidad y de modificación del Código civil, de la Ley de enjuiciamiento civil y de la normativa tributaria con esta finalidad. Competencias sobre legislación civil y hacienda general; principios de igualdad en la ley y justicia tributaria: constitucionalidad del precepto relativo a la preferencia aplicativa del régimen de protección del patrimonio de personas con discapacidad establecido en la propia Ley 41/2003, de 18 de noviembre.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Ramón Rodríguez Arribas, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré y don Juan José González Rivas, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 1004-2004, interpuesto por el Parlamento de Cataluña contra apartado 2 del artículo 1 de la Ley 41/2003, de 18 de noviembre, de protección patrimonial de las personas con discapacidad y de modificación del Código civil, de la Ley de enjuiciamiento civil y de la normativa tributaria con esta finalidad. Ha sido parte el Gobierno de la Nación representado por el Abogado de Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Luis Ignacio Ortega Álvarez, quien expresa el parecer de este Tribunal.

I. Antecedentes.

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 20 de marzo de 2004, el Letrado del Parlamento de Cataluña, en nombre éste, presentó escrito de interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el apartado 2 del artículo 1 de la Ley 41/2003, de 18 de noviembre, de protección patrimonial de las personas con discapacidad y de modificación del Código civil, de la Ley de enjuiciamiento civil y de la normativa tributaria con esta finalidad (publicada en el «Boletín Oficial del Estado» núm. 277, de 19 de noviembre de 2003). El recurso tiene por objeto la impugnación del apartado 2 del artículo 1, relativo a la aplicación preferente de las normas de la Ley antes mencionada sobre las que en el Código civil regula la incapacitación y los cargos tutelares por entender que la regulación contenida en la misma obstaculiza el ejercicio de la competencia legislativa para la conservación, modificación y desarrollo del Derecho civil propio atribuidas a Cataluña en el art. 27.4 de su Estatuto de Autonomía (EAC) de 1979, vulnerando con ello su competencia sobre legislación civil ex art. 149.1.8 CE.

En la fundamentación del recurso se comenzó recordando la estructura y contenido de la ley cuya norma se impugna, así como el régimen de concurrencia competencial en materia de legislación civil entre el Estado y la Comunidad Autónoma catalana, en virtud de lo dispuesto en el art. 149.1.8 CE.

Destaca el Letrado del Parlamento de Cataluña, de un lado, que la posible coexistencia de normas de origen diferente sobre unas mismas materias puede producir unos efectos importantes en el ámbito de la derogación y la aplicación de las normas, efectos que trata de regular la cláusula de supletoriedad que, además, tiene un contenido especial cuando se trata de aplicarla a la relación entre los ordenamientos de Derecho civil. Recuerda, en este sentido, que el Derecho del Estado actúa en todo caso como supletorio del autonómico por mandato de los artículos 149.3 CE y 26.3 EAC, y así se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en las SSTC 118/1996, de 27 junio, y 61/1997, de 20 marzo. En ellas se entendió que, una vez los ordenamientos autonómicos se desarrollaron plenamente, la supletoriedad no constituía un título competencial que permitiera al Estado dictar normas si no gozaba de un título competencial material propio. Por esta razón, el Derecho estatal supletorio sólo existirá cuando la norma estatal se dicte en ejercicio de una competencia propia. El desarrollo de esta doctrina lleva a entender que, en el caso del Derecho civil catalán, la posible heterointegración a través del Derecho civil estatal, queda limitada a los supuestos en los que existen verdaderas lagunas en el Derecho catalán, pues la supletoriedad del Derecho civil estatal es de segundo grado. Y, así, aunque el Estado sea competente para legislar el contenido de los arts. 1 a 13 de la Ley 41/2003, en virtud de los títulos que la Constitución le reserva en materia de Derecho civil, estos preceptos tienen en Cataluña el valor supletorio mencionado y si dicha Comunidad Autónoma, haciendo uso de su competencia legislativa en materia de Derecho civil, decidiera regular la protección del patrimonio de las personas con discapacidad habría de entenderse que estas normas se autointegrarían con el resto del ordenamiento civil catalán y sólo en segunda instancia se podría acudir al derecho estatal como norma supletoria.

A continuación, se pasó a fundamentar la concreta impugnación deducida:

a) El Letrado del Parlamento catalán comenzó sus valoraciones con la cita de los títulos competenciales invocados por el Estado y, si bien no pone en duda su legitimación constitucional para llevar a cabo la regulación de la protección del patrimonio de las personas con discapacidad ya sea en materia de Derecho civil (art. 149.1.8 CE), de Derecho procesal (art. 149.1 6 CE), ya al relativo a la hacienda general del Estado (art. 149.1.14 CE), lo cierto es que –a su juicio– al utilizarlos de forma conjunta y regularse esta figura previendo unas ventajas fiscales que sólo puede reconocer el legislador estatal, se incide indirectamente en el alcance de la potestad legislativa autonómica en materia de Derecho civil, ya que al integrar en una misma regulación y ligar indisolublemente unas ventajas fiscales a una regulación estatal determinada de dicho patrimonio, las Comunidades Autónomas con competencias en materia civil no podrán dictar unas normas civiles, de contenido incluso similar, que disfruten de las mismas ventajas fiscales que los contemplados en la Ley 41/2003, lo que conllevaría un trato fiscal desigual injustificado y desproporcionado de los ciudadanos en función exclusivamente de su vecindad civil.

b) Se subraya, en segundo término, la consecuencia práctica que tiene el hecho de que el legislador estatal haya vinculado ventajas fiscales estatales a esta nueva institución civil que es la de creación del patrimonio de las personas con discapacidad. Esta no sería otra que, a pesar de reconocer en la exposición de motivos y en parte de su articulado la competencia de Cataluña para legislar en un futuro esta institución civil, la normativa catalana que regulase, de acuerdo con sus principios, el patrimonio protegido de un modo diferente a como lo hace legislador estatal, tendría que poder disfrutar también de las ventajas propias de los tributos estatales, y ello no sería posible, puesto que estos beneficios se establecen de manera unívoca para el patrimonio protegido que crea el legislador estatal. Con cita de las SSTC 46/1990, de 15 marzo, FJ 4; 149/1991, de 4 julio, FJ 4; y 96/1986, de 10 julio, FJ 3, se recuerda que el ejercicio de las competencias, en todo caso, pero especialmente cuando se trata de una concurrencia material, debe realizarse de forma tal que no se impida o dificulte el ejercicio de la competencia que corresponda a otro ente. Y esta regla de actuación está vinculada al principio de lealtad constitucional en su vertiente negativa, o sea, como principio que impide que una de las

partes actúe en ejercicio de sus competencias en contra de los legítimos derechos e intereses de la otra parte. En opinión del Letrado del Parlamento de Cataluña, esta regla no ha sido observada por el Estado al condicionar el ejercicio de una competencia legislativa autonómica (legislación civil) mediante la utilización de su competencia normativa en materia tributaria y la capacidad para reconocer beneficios fiscales.

c) A continuación el recurrente defiende la posibilidad de que para respetar el ejercicio de la competencia autonómica al legislador estatal le habría sido suficiente establecer una reserva concreta y específica en beneficio de la legislación civil de las Comunidades Autónomas, determinando las condiciones básicas que dicha legislación debería cumplir para que fueran aplicables los beneficios fiscales. El legislador estatal –propugna el Letrado del Parlamento catalán– debería haber hecho posible el uso de las ventajas fiscales sobre los impuestos estatales al legislador autonómico en materia de Derecho civil y, de haberlo hecho así, esta actuación sería respetuosa con el sistema constitucional de distribución de competencias y con el principio de lealtad constitucional. Así, defiende que «la ley estatal podría, en ejercicio de la competencia que el artículo 149.1.14 CE reserva al Estado, establecer los elementos subjetivos y objetivos que permitirían disfrutar de las ventajas fiscales. Pero la regulación del patrimonio protegido, en el resto de sus aspectos, tendría que poder ser realizada por el legislador autonómico con competencias en materia de Derecho civil, configurando esta institución libremente. Por el contrario la Ley 41/2003 vincula las ventajas fiscales al contenido de la creación del patrimonio protegido en los mismos términos que ella misma prevé y, por tanto, si el legislador catalán pretendiese que estos beneficios fiscales se aplicasen a una institución similar regulada desde el Derecho civil de Cataluña, tendría que hacerlo mediante una interpretación analógica de la normativa tributaria, lo que prohíbe expresamente el artículo 14 de la Ley 58/2003, de 17 diciembre, General Tributaria, cuando establece que "no se admitirá la analogía para extender más allá de sus términos estrictos el ámbito del hecho imponible, de las exenciones y demás beneficios o incentivos fiscales".»

Como consecuencia de todo ello, se debe entender que el artículo 1.2 de la Ley 41/2003, de 18 de noviembre, de protección patrimonial de las personas con discapacidad o bien impide de hecho y de forma no justificada el ejercicio de la competencia legislativa del Parlamento de Cataluña en materia de Derecho civil, lo que contraviene los arts. 149.1.8 CE y 9.2 EAC, o si, al margen de las anteriores argumentaciones, se considera que dicha disposición no impide el ejercicio de las competencias de la Generalitat de Cataluña en la materia, en la medida que dichas competencias no pueden abarcar el establecimiento de beneficios fiscales sobre tributos del Estado, debería concluirse que el Estado trata fiscalmente de forma desigual a los ciudadanos exclusivamente en función de su vecindad civil, lo que sería contrario a los artículos 14 y 31 de la Constitución.

d) Se concluyó, por todo ello, con la súplica de que se dictara Sentencia en la que se declarase la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad del precepto impugnado.

2. Mediante providencia de 13 de abril de 2004, la Sección Segunda acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Parlamento de Cataluña y dar traslado de la demanda y documentos presentados al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Gobierno de la Nación, al objeto, de que, en el plazo de 15 días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes. Se dispuso, por último, publicar en el «Boletín Oficial del Estado» la incoación del recurso.

3. En virtud de escrito registrado el día 28 de abril de 2004, el Presidente del Senado rogó que se tuviera la Cámara por personada y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC).

4. Mediante escrito registrado el día 30 de abril de 2004, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó al Tribunal el acuerdo de la Mesa de la Cámara, de conformidad con el cual el Congreso de los Diputados se persona en el procedimiento y ofrece su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTIC.

5. Por escrito registrado el día 7 de mayo de 2004, la Abogacía del Estado ante el Tribunal Constitucional, en nombre y representación del Gobierno de la Nación, formuló las alegaciones que a continuación se resumen:

a) Se comenzó por señalar el interés del problema planteado en el recurso sobre la colaboración entre el legislador general y los territoriales de las Comunidades Autónomas con Derecho civil propio, si bien, a su juicio, adolece de incoherencia a la vez que no acierta a razonar alguna inconstitucionalidad imputable al precepto legal recurrido.

Así explica que la Ley 41/2003 consta de una parte civil y otra tributaria estrechamente entrelazadas, centrándose la primera en la creación de un patrimonio protegido de destino, que cuenta con el estímulo de las ventajas tributarias en diversos impuestos estatales, y la segunda, es decir, el régimen fiscal, se apoya en el régimen jurídico civil del patrimonio protegido en el que se ha tenido muy en cuenta el interés de la hacienda general en precaver abusos y fraudes que puedan perjudicarlo. Esta es la razón por la que, con cierta reiteración, las normas tributarias afectadas exigen que las aportaciones se efectúen precisamente al patrimonio protegido de las personas con discapacidad tal y como está regulado en la Ley de protección patrimonial de las personas con discapacidad.

A ello se añade que, dado que el legislador catalán no ha dictado norma civil alguna sobre la materia discutida al amparo de su competencia exclusiva ex art. 9.2 EAC en relación con el art. 149.1.8 CE, se trata de una especie de recurso preventivo, aunque bien podría realizarse a efectos puramente dialécticos un análisis sobre la constitucionalidad de la norma impugnada.

b) Siguiendo la línea hipotética marcada, el Abogado del Estado, en primer lugar, llama la atención sobre el reconocimiento que la Ley 41/2003 hace a lo largo de su articulado a la aplicación preferente del Derecho civil catalán (v.gr. apartados II y III de su exposición de motivos y arts. 4.3, 5.2, 5.6 y 6.2). En segundo término, recuerda que, aunque el legislador autonómico llegara a dictar una ley propia para articular la protección del patrimonio de los discapacitados, lo que nunca estaría dentro de sus competencias es modificar preceptos de las leyes tributarias estatales a fin de conceder ventajas fiscales a quienes realicen aportaciones al patrimonio protegido acogidos a la ley civil autonómica. Subraya, en este sentido, que la explícita referencia que los preceptos tributarios hacen exclusivamente a la ley estatal, impediría aplicar tales beneficios a quienes se sujetaran a lo dispuesto en la ley catalana, habida cuenta de que rige la prohibición de analogía para tales ventajas (art. 23.3 de la Ley general tributaria, de 28 de diciembre de 1963 y art. 14 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre).

c) Llevando a cabo una exégesis detallada de la norma impugnada, el representante del Gobierno de la Nación concluye que hay que entender que lo que se declara es la preferencia aplicativa, como ley especial, de las reglas que sobre incapacitación y tutela, curatela, defensor judicial y guarda de hecho se establecen en la Ley 41/2003, sobre las establecidas en el Código civil. Quiere ello decir que únicamente establece la relación adecuada entre dos cuerpos legales aprobados ambos por el legislador estatal: una ley especial, la Ley de protección patrimonial de las personas con discapacidad y una ley general, el Código civil. Por esta razón estima que si se suprimiera hipotéticamente el precepto de cuya constitucionalidad se duda, el problema planteado subsistiría en los mismos términos, porque las normas tributarias estatales seguirían haciendo referencia a la Ley de protección patrimonial de las personas con discapacidad, cuyo régimen civil quedaría íntegro e intacto pese a la supresión del art. 1.2. Por ello, no se le puede reprochar que impida de hecho el ejercicio de la potestad legislativa catalana en materia de Derecho civil, puesto que si el legislador autonómico se propusiera establecer el régimen civil de la protección patrimonial de los discapacitados, en ejercicio de su competencia (art. 9.2 EAC), el texto del precepto impugnado no se lo impediría.

d) Por lo que se refiere a la invocación del principio de igualdad ex arts. 14 y 31.1 CE, llama la atención el Abogado del Estado en el hecho de que tal conculcación sólo tendría lugar si el legislador catalán decidiera dictar una ley de protección patrimonial de los discapacitados distinta de la ley estatal 41/2003 y, además, siempre que no se modificaran las normas tributarias estatales para extender el trato de favor a quienes se

acogieran a la ley autonómica. Sólo, por consiguiente, dándose ambos presupuestos (regulación autonómica diferente a la estatal y no modificación de las normas tributarias), podría confirmarse el trato discriminatorio para las personas sujetas al Derecho civil catalán.

e) Finaliza, el representante del Gobierno, sus alegaciones recordando que estamos en presencia de un recurso preventivo –que califica de simulacro de impugnación–, pues el problema que plantea no es de constitucionalidad, sino de coordinación entre legisladores general y particular. Dicho problema, en el momento en el que legislador catalán decida regular la materia, puede solventarse solicitando al Gobierno, en cumplimiento del deber constitucional que pesa sobre el legislador tributario estatal, que adapte las normas tributarias a la existencia de leyes autonómicas sobre la protección patrimonial de los discapacitados, lo que, a su vez, evitaría injustificados tratamientos desiguales para los obligados tributarios dependiendo de la vecindad civil que ostenten.

6. Por providencia de 11 de diciembre de 2012 se señaló para deliberación y fallo de esta Sentencia el día 13 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de inconstitucionalidad se dirige contra el apartado 2 del artículo 1 de la Ley 41/2003, de 18 de noviembre, de protección patrimonial de las personas con discapacidad y de modificación del Código civil, de la Ley de enjuiciamiento civil y de la normativa tributaria con esta finalidad. Este precepto establece lo siguiente:

«El patrimonio protegido de las personas con discapacidad se regirá por lo establecido en esta Ley y en sus disposiciones de desarrollo, cuya aplicación tendrá carácter preferente sobre lo dispuesto para regular los efectos de la incapacidad en los Títulos IX y X del Libro I del Código Civil.»

El recurso de inconstitucionalidad plantea una controversia de naturaleza competencial, ya que el Letrado del Parlamento de Cataluña considera que dicha norma vulnera su competencia en materia de legislación civil (art. 149.1.8 CE y art. 9.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, actualmente art. 129 del Estatuto de Autonomía reformado por la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio) y el principio de lealtad constitucional. En este sentido, afirma que el legislador estatal, al haber utilizado conjunta e indisolublemente los títulos competenciales en materia de Derecho civil y tributario –competencias que reconoce que posee– para regular la protección del patrimonio de las personas con discapacidad, ha mermado deslealmente la competencia de la Generalitat de Cataluña para legislar esta nueva institución civil, ya que las ventajas fiscales estatales se han vinculado directa y unívocamente a la regulación estatal, de tal modo que sólo si se crean o si se realizan aportaciones con los requisitos establecidos en la legislación estatal se obtendrán dichas ventajas. Consecuentemente, el legislador autonómico no puede regular con los mismos beneficios fiscales este tipo de patrimonio protegido –siendo como es lo que realmente incentiva su creación–, ya que no puede incidir en la normativa tributaria estatal (art. 149.1.14 CE). Con esta técnica –se queja el representante del Parlamento catalán– el Estado ha utilizado su competencia en materia de hacienda general de una manera que obstaculiza en la práctica el ejercicio de las competencias autonómicas en materia de Derecho civil.

Al anterior razonamiento añade un argumento yuxtapuesto. A su juicio, si se concluyera que la disposición impugnada no impide el ejercicio de las competencias autonómicas en materia de Derecho civil, en la medida que la Generalitat de Cataluña no puede abarcar beneficios sobre tributos estatales, debería concluirse que el Estado otorga un tratamiento fiscal desigual a los ciudadanos pues lo hace depender exclusivamente de la vecindad civil que ostentan, lo que es contrario al derecho a la igualdad (art. 14 CE) y al principio de justicia tributaria (art. 31 CE).

Por su parte, el Abogado del Estado, postula la desestimación íntegra del recurso, pues entiende que el precepto impugnado se atiene al orden constitucional y estatutario de distribución de competencias en materia de Derecho civil, sosteniendo en esencia que la regulación impugnada se encuentra plenamente respaldada por los títulos competenciales del Estado en la materia, señaladamente, los establecidos en el art. 149.1, cláusulas 6, 8, y 14 CE, y que, en todo caso, se respeta el espacio competencial de las Comunidades Autónomas. Insiste igualmente en que el recurso de inconstitucionalidad posee un carácter en alguna manera preventivo, toda vez que, en el momento de interponerse, no existe ley catalana sobre la protección del patrimonio de la persona con discapacidad y, en consecuencia, todo lo más que se podría decir es que la vulneración constitucional es hipotética. Yendo más allá, y sólo a efectos dialécticos, observa que en caso de que el legislador catalán llegara a dictar una ley sobre la materia, nunca estaría dentro de sus competencias aplicar los beneficios tributarios estatales a favor de aquellos que se sujetaran a la norma autonómica para la creación de este tipo de patrimonio, habida cuenta, no sólo de su falta de competencia en materia tributaria, sino, incluso, de la prohibición de analogía de las normas tributarias (ex art. 23.3 de la entonces vigente Ley general tributaria de 1963 y art. 14 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre).

En último lugar, advierte que los principios de igualdad –general y tributario (proclamados en los arts. 14 y 31 CE)– sólo podrían llegar a conculcarse si el legislador catalán decidiera dictar una ley de protección del patrimonio de los discapacitados diversa a la estatal y, además, no se llevara a cabo una modificación de las normas tributarias estatales para extender las ventajas fiscales a quienes se acogieran a la regulación autonómica.

2. Antes de proceder al examen del problema de fondo que se plantea en el recurso que nos ocupa, hemos de resolver la cuestión que suscita el hecho de que el presente recurso de inconstitucionalidad fue interpuesto durante la vigencia del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1979, aprobado por Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre y, sin embargo, en el momento de resolverlo, se ha producido la reforma de dicho Estatuto de Autonomía, llevada a cabo por la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, por lo que se ha de determinar la incidencia que deba tener en el presente proceso constitucional en relación con el canon de control a utilizar en el mismo.

Sobre este extremo resulta aplicable nuestra doctrina sobre el *ius superveniens*, según la cual el control de las normas que incurren en un posible exceso competencial debe hacerse de acuerdo con las normas del bloque de la constitucionalidad vigentes en el momento de dictar Sentencia [por todas SSTC 135/2006, de 27 de abril, FJ 3 a); 1/2011, de 14 de febrero, FJ 2; y 5/2012, de 17 de enero, FJ 3, y doctrina en ellas citada]. Ello debe llevarnos a analizar la constitucionalidad de los preceptos impugnados a la luz de la delimitación de competencias que se deriva de la mencionada reforma del Estatuto de Cataluña, es decir, de su art 129, en el que se establece que «corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de Derecho civil, con la excepción de las materias que el artículo 149.1.8 de la Constitución atribuye en todo caso al Estado. Esta competencia incluye la determinación del sistema de fuentes del Derecho civil de Cataluña».

3. Hay que subrayar que la cuestión sometida a nuestra decisión la refiere el Letrado del Parlamento de Cataluña exclusivamente a la vulneración por el legislador estatal de las competencias del autonómico en materia de Derecho civil. El reproche, en este sentido, se dirige únicamente contra el apartado 2 del art.1 de la Ley 41/2003 al entender que, dado que la protección del patrimonio de las personas con discapacidad es una institución de carácter marcadamente civil, la Comunidad Autónoma catalana tiene competencia para «conservarla, desarrollarla o modificarla» (ex art. 149.1.8 CE), pero al haberlo hecho previamente el Estado utilizando conjuntamente su competencia exclusiva en materia tributaria otorgando determinados beneficios fiscales a quienes creen y realicen aportaciones a este tipo de patrimonios, ha ahogado por la vía de hecho la

competencia autonómica, pues aunque Cataluña elaborara una ley civil, lo que no podría, en caso alguno, es regular los mismos incentivos fiscales.

Dados los términos en los que se plantea la polémica sobre la constitucionalidad del precepto, la clave de la decisión que debemos adoptar se encuentra en la determinación de su encuadramiento competencial, puesto que las competencias del Estado y de la Comunidad Autónoma de Cataluña no tienen igual alcance si la incardinación se produce en la materia de «legislación civil», como sostiene el Letrado del Parlamento de Cataluña, que si se realiza en la de «hacienda general del Estado», según postula, en definitiva, el representante del Gobierno de la Nación.

Para realizar esta operación de delimitación competencial hay que tener en cuenta como criterio de partida, una vez más, nuestra doctrina, según la cual «cuando se ofrezcan por las partes en el proceso constitucional diversas calificaciones sustantivas de las disposiciones o actos en conflicto que pudieran llevar a identificaciones competenciales también distintas, ha de apreciarse, para llegar a una calificación competencial correcta, tanto el sentido o finalidad de los varios títulos competenciales y estatutarios, como el carácter, sentido y finalidad de las disposiciones traídas al conflicto, es decir, el contenido del precepto controvertido, delimitando así la regla competencial aplicable al caso» (STC 153/1989, de 5 de octubre, FJ 5, con cita de las SSTC 252/1988, de 20 de diciembre, y 13/1989, de 26 de enero).

En aplicación de esta doctrina y en aras del encuadramiento competencial del art. 1.2 de la Ley de protección patrimonial de las personas con discapacidad antes reproducido, se ha de observar que no puede derivarse que la cuestión que estamos examinando deba necesariamente incardinarse en la materia «legislación civil». Sobre este particular no huelga recordar, de un lado, que este Tribunal no se encuentra vinculado por los encuadramientos competenciales que realizan las propias normas sometidas a su enjuiciamiento (por todas, SSTC 144/1985, de 25 de octubre, FJ 1; 152/2003, de 17 de julio, FJ 7; y 14/2004, de 13 de febrero, FJ 6), y, de otro, no puede olvidarse que en el presente caso la materia de «legislación civil» se yuxtapone con la de «hacienda general del Estado», y esa concurrencia o yuxtaposición material puede afectar, en concreto, a la protección del patrimonio de las personas con discapacidad.

Pues bien, mediante un somero análisis de la queja de la parte recurrente, hemos de anticipar que el encuadramiento competencial de la cuestión debatida no es acertado, pues la finalidad pretendida con el recurso es la denuncia del establecimiento de determinadas ventajas tributarias para los patrimonios protegidos creados al amparo de las normas de la Ley 41/2003. En efecto, –como advierte el Abogado del Estado– para comprobar la falta de conexión entre el objeto y la finalidad del recurso planteado basta con llevar a cabo el simple ejercicio de suprimir hipotéticamente la norma impugnada, para darse cuenta de que el reproche subsistiría, porque las normas tributarias estatales seguirían haciendo referencia a la Ley de protección patrimonial de las personas con discapacidad, cuyo régimen civil quedaría íntegro e intacto pese a la supresión o invalidación del art. 1.2. «Hay, por ello –afirma el representante del Gobierno de la Nación– una evidente falta de concordancia entre lo impugnado (el art. 1.2) y la finalidad pretendida por el recurso (a saber, que el posible ejercicio de la potestad legislativa catalana sobre la protección patrimonial de los discapacitados no se vea frenada por la falta de ventajas fiscales».

Pero todavía hemos de ir más allá. Aún en el caso de que fuera correcto considerar que el conflicto se suscita en torno al ejercicio de la competencia legislativa en materia de Derecho civil, del tenor de lo dispuesto en el apartado segundo de su art. 1 de la Ley de protección patrimonial de las personas con discapacidad impugnado, no existe obstáculo que impida al legislador catalán abordar la regulación civil de este tipo de patrimonio, en uso de la competencia en Derecho civil que tiene asumida en el art. 129 de su vigente Estatuto de Autonomía. Y la razón es clara: no sólo en la norma impugnada se reconoce que su aplicación en lo que se refiere a los efectos de incapacitación es preferente respecto a lo establecido en el Código civil (y en este sentido sólo estaría haciendo alusión a su carácter de ley especial), sino que a lo largo de su articulado respeta

escrupulosamente su subsidiariedad en relación a las leyes civiles autonómicas que legislen dicho patrimonio (art. 149.1.8 CE). Así, ya en la exposición de motivos, la Ley de protección patrimonial de las personas con discapacidad subraya la aplicación preferente de los Derechos civiles forales o especiales al expresar que «la regulación contenida en esta ley se entiende sin perjuicio de las disposiciones que pudieran haberse aprobado en las comunidades autónomas con Derecho civil propio, las cuales tienen aplicación preferente de acuerdo con el art. 149.1.8 de la Constitución española y los diferentes estatutos de autonomía, siéndoles de aplicación esta ley con carácter supletorio, conforme a la regla general contenida en el art. 13.2 del Código civil». Posteriormente, en los arts. 4.3, 5.2, 5.5 y 6.2, reitera la preferente aplicación de las normas civiles especiales, mediante el uso de las cláusulas de salvaguardia «y sin más limitaciones que las establecidas en el Código Civil o en las normas de Derecho civil, foral o especial, que, en su caso, fueran aplicables» (art. 4.3); «conforme a los arts. 271 y 272 del Código Civil o, en su caso, conforme a lo dispuesto en las normas de Derecho civil, foral o especial, que fueran aplicables» (art.5.2), «conforme a lo establecido en el Código Civil o en las normas de Derecho civil, foral o especial, que, en su caso, fueran aplicables» (art. 5.5); «sujetándose a las normas generales del Código Civil o de Derecho civil, foral o especial, que fueran aplicables» (art.6.2).

4. Cabe recordar que en la STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 59, ya afirmamos con carácter general, que «[el] segundo apartado del art. 110 EAC define al "derecho catalán, en materia de las competencias exclusivas de la Generalitat", como "el derecho aplicable en su territorio con preferencia sobre cualquier otro"» y que «la "preferencia" del Derecho autonómico en materia de competencias exclusivas de la Generalitat no impide la aplicación del Derecho del Estado emanado en virtud de sus competencias concurrentes». Fue por ello por lo que se concluyó que el sentido del precepto se compadecía sin dificultad con el art. 149.3 CE, «cuyas cláusulas de prevalencia y supletoriedad no se ven menoscabadas por la norma en cuestión» y que «el art. 110 EAC no es contrario a la Constitución en tanto que aplicable a supuestos de competencia material plena de la Comunidad Autónoma y en cuanto no impide el ejercicio de las competencias exclusivas del Estado ex art. 149.1 CE, sea cuando éstas concurren con las autonómicas sobre el mismo espacio físico u objeto jurídico, sea cuando se trate de materias de competencia compartida, cualquiera que sea la utilización de los términos "competencia exclusiva" o "competencias exclusivas" en los restantes preceptos del Estatuto, sin que tampoco la expresión "en todo caso", reiterada en el Estatuto respecto de ámbitos competenciales autonómicos, tenga otra virtualidad que la meramente descriptiva ni impida, por sí sola, el pleno y efectivo ejercicio de las competencias estatales». Esta misma interpretación la reiteramos además en aquella STC 31/2010, de 28 de junio, de manera concreta respecto al contenido del art. 129 EAC en relación con el art. 149.1.8 CE, en materia de legislación civil al subrayar entonces que «[o]bviamente, el hecho de que el art. 129 EAC no se refiera expresamente a la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación civil no perjudica, en absoluto, a la prescripción del primer inciso del art. 149.1.8 CE, pues es evidente que las competencias atribuidas por la Constitución al Estado no precisan de confirmación alguna en los Estatutos de Autonomía (fundamentos jurídicos 59 y 64). Con mejor propiedad, el Estatuto ha de limitarse a la atribución de competencias a la Comunidad Autónoma respectiva, siendo así que la única que el Estatuto catalán puede atribuir a la Generalitat, en el ámbito de la legislación civil, es la que tenga por objeto la conservación, modificación y desarrollo del Derecho civil de Cataluña, debiendo pues entenderse que "la competencia exclusiva en materia de Derecho civil" se contrae a ese específico objeto, sin extenderse al propio de la "legislación civil" como materia atribuida al Estado, a título de competencia exclusiva, por el primer inciso del art. 149.1.8 CE.» (FJ 76).

Siendo consecuentes con la doctrina expuesta no podemos por menos que afirmar que el reproche formulado respecto a la vulneración de la competencia autonómica en materia de legislación civil, carece de fundamento y no puede ser atendido.

Por lo demás, hemos de coincidir con el Abogado del Estado, en la afirmación de que no se puede imputar al legislador estatal el incumplimiento del deber de colaboración y de

lealtad constitucional, pues si bien es cierto que, como hemos recordado en numerosas ocasiones, «en el ejercicio de sus competencias el Estado debe atender a los puntos de vista de las Comunidades Autónomas, según exige el deber de colaboración insito en la forma de nuestro Estado y viene reiterando este Tribunal desde la STC 64/1982, de 4 de noviembre, FJ 8, hasta nuestros días: entre las últimas, STC 13/1998, de 22 de enero, FFJJ 9 y 10» (STC 164/2001, de 11 de julio, FJ 48), difícilmente puede haberse lesionado este deber constitucional de colaboración al no existir en el momento de presentarse el recurso de inconstitucionalidad ley autonómica de protección del patrimonio de las personas con discapacidad dictada por el legislador catalán en ejercicio de su potestad legislativa en materia de Derecho civil (ex art. 149.1.8 CE y art 129 EAC vigente). A mayor abundamiento, cabe señalar que la queja del Letrado del Parlamento de Cataluña actualmente se demuestra inconsistente, pues con fecha de 21 de agosto de 2010 se publicó en el «BOE» la Ley 25/2010, de 29 de julio, del libro segundo del Código civil de Cataluña, relativo a la persona y la familia, cuyo título II, capítulo VII (arts. 227-1 a 227-9) que incorpora al Derecho civil catalán la figura del patrimonio protegido, no habiendo dado lugar a colisión competencial alguna en cuanto a su distinto contenido respecto a la norma estatal, ni a limitación en orden a los beneficios tributarios estatales, cuyo disfrute siguen obteniendo igualmente quienes ostentan la vecindad civil catalana y crean y realizan aportaciones a patrimonios protegidos que cumplan la normativa estatal. Cae así por su base el argumento de la parte recurrente sobre el hipotético tratamiento fiscal desigual entre los ciudadanos pertenecientes a las comunidades autónomas con Derecho civil propio, incluso en la medida en que tal argumento pudiera tener relevancia constitucional.

5. Dicho lo anterior, hay que advertir de nuevo que, de una lectura atenta del escrito de recurso, se extrae la conclusión de que, en realidad, el problema que se ventila en el mismo se ha de encuadrar en el ámbito de las competencias tributarias, en la que de acuerdo con la Constitución española ostentan competencias legislativas el Estado y las Comunidades Autónomas, en el marco de lo dispuesto en las correspondientes normas (art. 149.1.14 en relación con arts. 133.2 y 157.3 CE).

Así, para el Parlamento de Cataluña el precepto sería inconstitucional por cuanto el legislador estatal para la obtención de determinadas ventajas fiscales en tributos estatales estaría imponiendo al particular el sometimiento a la regulación estatal sobre del patrimonio protegido del discapaz, sin dar opción a la Comunidad Autónoma para legislarlo de manera diferente pero obteniendo los mismos beneficios y, por ello, resulta abusivo el ejercicio del título competencial del art. 149.1.14 CE.

El argumento de la demanda debe ser desestimado. Como fácilmente se advierte, el reconocimiento a los sujetos que constituyen un patrimonio protegido o realizan aportaciones al mismo del derecho a disfrutar de exenciones y beneficios fiscales o económicos de conformidad con la Ley 41/2003 se incardina dentro de la competencia exclusiva del Estado ex art. 149.1.14 CE, si bien es cierto que la imposición de los requisitos para su constitución encuentran su acomodo en otras competencias –concretamente la civil– de titularidad igualmente estatal, pero también autonómica (art. 149.1.8 CE).

Pues bien, a partir de la Ley de protección patrimonial de las personas con discapacidad, más concretamente, de lo dispuesto en su capítulo III (modificación de la normativa tributaria), puede afirmarse –como lo hace el Letrado del Parlamento de Cataluña– que una consecuencia legal atribuida a las aportaciones realizadas a este tipo de patrimonio es la de disfrutar de un régimen fiscal especial, particularmente en el impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF), sociedades, donaciones y sucesiones, y transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados. En la propia exposición de motivos de la Ley de protección patrimonial de las personas con discapacidad se advierte que la adopción de estas medidas obedece a la necesidad de «favorecer las aportaciones a título gratuito a los patrimonios protegidos, reforzando de esta manera los importantes beneficios fiscales que, a favor de las personas con discapacidad, ha introducido la Ley 46/2002, de 18 de diciembre, del Impuesto sobre sociedades, y el Real Decreto Legislativo 1/1993, de 24 de septiembre, por el que se

aprueba el texto refundido de la Ley del impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, al objeto de regular el régimen tributario aplicable al discapacitado titular del patrimonio protegido por las aportaciones que se integren en éste y a los aportantes a dicho patrimonio por las aportaciones que realicen». Pero sentado esto, igualmente habremos de concluir –coincidiendo con la argumentación del Abogado del Estado– que la posibilidad de disfrutar de los beneficios fiscales que versan sobre tributos de titularidad estatal o cuyo establecimiento corresponde al Estado representa la determinación del deber tributario de los beneficiarios y, en cuanto tal, resulta natural a su incardinación en el ámbito competencial del art. 149.1.14 CE. Esta conclusión cuenta, por otro lado, con el respaldo de la doctrina sentada en las SSTC 176/1999, de 30 de septiembre, FJ 4, y 74/2000, de 16 de marzo, FJ 3, acerca de la determinación de la instancia competente para establecer beneficios fiscales, debiendo subrayar que en el presente caso, no estamos ante la definición de un sistema mixto de actuaciones yuxtapuestas sobre un sector sobre el que el Estado carece de competencias específicas (STC 152/1988, de 20 de julio), sino ante la identificación de unos sujetos que gozarán, en virtud de la creación y realización de aportaciones a un patrimonio protegido, de un régimen tributario especial (STC 133/2006, de 27 de abril, FJ 18).

En este mismo orden de consideraciones debe subrayarse que no se pueden aplicar al reparto de competencias en materia tributaria sin mayor rigor –como pretende la parte recurrente– los criterios establecidos por este Tribunal Constitucional en materia de subvenciones (SSTC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 4; 61/1997, de 20 de marzo, FJ 7; 178/2011, de 8 de noviembre, FJ 5; 148/2012, de 5 de julio, FJ 4; y 173/2012, de 15 de octubre, FJ 5). El legislador estatal, competente para regular los tributos antes citados (art. 149.1.14 CE, en relación con arts. 133 y 157 CE), puede establecer los requisitos exigibles para que una determinada exención o beneficio fiscal sean de aplicación y, en consecuencia, la regulación del patrimonio protegido de la persona discapaz, así entendido, forma parte de su competencia tributaria, en la medida en que permita la aplicación de la exención o régimen específico. A este respecto, no huelga tener en cuenta, con carácter general, que el legislador fiscal, ya sea en este caso como en muchos otros, toma como punto de partida conceptos procedentes de otras áreas del Derecho (v.gr., compraventa, sociedad, cesión de créditos, etc.), pero ello no implica que deba asumir su régimen jurídico-privado en su totalidad, sino que, como de hecho es frecuente, las normas tributarias introducen reglas específicas que se apartan del régimen del derecho privado (y, aunque existen numerosos ejemplos de ello, para ilustrarlo basta con citar el art. 11.1 de la Ley del impuesto sobre la renta de las personas físicas (LIRPF) que prescinde expresamente del régimen económico del matrimonio en la atribución de rentas, pues expresamente su apartado 2 establece que «los rendimientos del trabajo se atribuirán exclusivamente a quien haya generado el derecho a su percepción». Lo mismo sucede en el art. 27.2 LIRPF que se aparta del régimen del Código de comercio y demás normas mercantiles al exigir determinados requisitos específicos para que, en el IRPF, la actividad de arrendamiento de inmuebles tribute como actividad económica. Por estas razones, se debe entender que el régimen jurídico del patrimonio protegido de personas con discapacidad en los impuestos estatales se enmarca en esta autonomía calificadora del legislador tributario y, en consecuencia, tampoco se observa su posible inconstitucionalidad respecto del título competencial reconocido exclusivamente a favor del Estado en el art. 149.1.14 CE.

6. Conviene centrar, por último, la atención en el argumento alegado por el Parlamento recurrente, según el cual la posible coexistencia de dos regímenes civiles distintos de protección patrimonial de las personas con discapacidad –uno estatal y uno autonómico– conculcaría el derecho a la igualdad (art. 14 CE) y el principio de justicia tributaria (art. 31 CE), pues se otorgarían diferentes ventajas fiscales dependiendo de la vecindad civil que ostente el sujeto pasivo tributario.

La respuesta de este Tribunal al motivo expuesto debe coincidir con el argumento expuesto por el Abogado del Estado, toda vez que existe una patente falta de concordancia entre la norma impugnada (art. 1.2 de la Ley 41/2003, de protección patrimonial de las

personas con discapacidad) y la queja constitucional formulada por el recurrente, ya que no se denuncian las menciones expresas que en el articulado de la Ley 41/2003 se hacen a los beneficios fiscales sobre determinados tributos, sino exclusivamente el precepto que incide sobre el ejercicio de la potestad legislativa de la Comunidad Autónoma de Cataluña para regular la protección patrimonial de las personas con discapacidad, precepto al que, en realidad, se le imputa una omisión causante de la desigualdad denunciada. Y, aunque si bien es cierto que la concurrencia de competencias legislativas en materia de Derecho civil entre el Estado y las Comunidades Autónomas debe llevar consigo la observancia del deber de colaboración leal entre legisladores –dirigida, en su caso, a adaptar las normas tributarias a la normativa autonómica civil–, no lo es menos que el objeto del presente recurso de inconstitucionalidad no versa sobre aquellos preceptos reguladores de las ventajas fiscales vinculadas a la creación y aportación a este tipo de patrimonio especial. Por la razón expuesta ha de ser igualmente rechazado este argumento y desestimada la impugnación del apartado 2 del art. 1 de la Ley 41/2003, de protección patrimonial de las personas con discapacidad.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Desestimar el presente recurso de inconstitucionalidad.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a trece de diciembre de dos mil doce.–Pascual Sala Sánchez.–Ramón Rodríguez Arribas.–Pablo Pérez Tremps.–Francisco José Hernando Santiago.–Adela Asua Batarrita.–Luis Ignacio Ortega Álvarez.–Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.–Encarnación Roca Trías.–Andrés Ollero Tassara.–Fernando Valdés Dal-Ré.–Juan José González Rivas.–Firmado y rubricado.