

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

25992 Pleno. Sentencia 171/2023, de 22 de noviembre de 2023. Recurso de inconstitucionalidad 1951-2023. Interpuesto por el Gobierno de la Xunta de Galicia respecto del artículo 3 de la Ley 38/2022, de 27 de diciembre, para el establecimiento de gravámenes temporales energético y de entidades de crédito y establecimientos financieros de crédito y por la que se crea el impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas, y se modifican determinadas normas tributarias. Supuesta vulneración del derecho al ejercicio de las funciones representativas (homogeneidad de las enmiendas parlamentarias respecto del texto que se pretende modificar), principios de legalidad tributaria, capacidad económica y no confiscatoriedad, corresponsabilidad fiscal y lealtad institucional: STC 149/2023 (constitucionalidad del precepto legal que crea el impuesto temporal sobre grandes fortunas como tributo directo, de naturaleza personal y complementario del impuesto sobre el patrimonio). Voto particular.

ECLI:ES:TC:2023:171

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Cándido Conde-Pumpido Tourón, presidente, y las magistradas y magistrados doña Inmaculada Montalbán Huertas, don Ricardo Enríquez Sancho, doña María Luisa Balaguer Callejón, don Ramón Sáez Valcárcel, don Enrique Arnaldo Alcubilla, doña Concepción Espejel Jorquera, doña María Luisa Segoviano Astaburuaga, don César Tolosa Tribiño, don Juan Carlos Campo Moreno y doña Laura Díez Bueso, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 1951-2023, interpuesto por la Xunta de Galicia contra el art. 3 de la Ley 38/2022, de 27 de diciembre, para el establecimiento de gravámenes temporales energético y de entidades de crédito y establecimientos financieros de crédito y por la que se crea el impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas, y se modifican determinadas normas tributarias. Han comparecido el Congreso de los Diputados, el Senado y el Gobierno de la Nación. Han formulado alegaciones la letrada de las Cortes Generales, en representación del Congreso, y el abogado del Estado, en representación del Gobierno. Ha sido ponente el magistrado don Ricardo Enríquez Sancho.

I. Antecedentes

I. Mediante escrito presentado el 23 de marzo de 2023 en el registro del Tribunal Constitucional, la Xunta de Galicia interpuso un recurso de inconstitucionalidad contra el art. 3 de la Ley 38/2022, de 27 de diciembre, para el establecimiento de gravámenes temporales energético y de entidades de crédito y establecimientos financieros de crédito y por la que se crea el impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas, y se modifican determinadas normas tributarias (en adelante, Ley 38/2022). Dicha ley fue publicada en el «Boletín Oficial del Estado» núm. 311, de 28 de diciembre de 2022 (corrección de errores publicada en el BOE núm. 54, de 4 de marzo de 2023, que no

afecta al precepto impugnado). El art. 3 que se impugna lleva por rúbrica «Impuesto Temporal de Solidaridad de las Grandes Fortunas».

El recurso de inconstitucionalidad se funda en los motivos siguientes: a) infracción de la autonomía financiera de las comunidades autónomas, del bloque de la constitucionalidad en materia de tributos cedidos y del principio de lealtad institucional [arts. 156.1 y 157.3 CE, desarrollados por la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las comunidades autónomas (LOFCA)]; b) vulneración del derecho de representación política consagrado en el art. 23.2 CE; y c) infracción del principio de seguridad jurídica del art. 9.3 CE.

a) La demanda denuncia, en primer lugar, la vulneración de la autonomía financiera de la Comunidad Autónoma de Galicia, del bloque de constitucionalidad en materia de tributos cedidos y del principio de lealtad institucional. En concreto, cita como infringidos los arts. 150.1, 156.1 y 157.3 CE; los arts. 1, 2.1 g), 3, 10.2 y 10.3 *in fine* y 19.2 b) LOFCA; la disposición adicional primera del Estatuto de Autonomía para Galicia; el art. 9 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera; el art. 47 de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, reguladora del sistema de financiación, y el art. 2 de la Ley 17/2010, de 16 de diciembre, de cesión de tributos a la Comunidad Autónoma de Galicia.

El letrado autonómico alega que el impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas tiene la finalidad de neutralizar las medidas adoptadas por algunas comunidades autónomas, entre ellas Galicia, respecto del impuesto sobre el patrimonio, lo que vacía de contenido las competencias normativas autonómicas que se han ejercido, en el caso concreto gallego, en la Ley 7/2022, de 27 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas, como medida para «incentivar el mantenimiento del patrimonio, de no penalizar el ahorro y de favorecer las inversiones estratégicas en Galicia», invadiendo con ello la competencia atribuida a las comunidades autónomas por la LOFCA y la Ley 22/2009 y asumida en los estatutos de autonomía. Invasión que menoscaba la autonomía financiera de la que la fiscalidad es una manifestación particular.

Considera que hay una coincidencia reconocida entre ambos impuestos, con la única diferencia de que el nuevo impuesto grava solo aquellos patrimonios netos que superen los 3 000 000 €. Es cierto que el impuesto sobre el patrimonio es un tributo estatal y que ello no cambia por su cesión a las comunidades autónomas, pero también lo es que esa cesión implica delegar competencias como las ejercitadas sobre la bonificación en la cuota. Argumenta que no cabe traer como legítimo objetivo que haya una uniformidad cuando si hubo esa cesión del tributo es para que las comunidades autónomas puedan tener sus legítimas políticas. Recuerda que las diferencias, allí donde las comunidades autónomas tienen competencias, son consustanciales al Estado de las autonomías.

Por ello, se vulnera el art. 156 CE al gravar el Estado un ámbito o espacio fiscal cedido a las comunidades autónomas, cesión que incluía el plano normativo; y más cuando esa entrada del Estado lo ha sido a la vista de legítimas políticas fiscales autonómicas y con la intención de vaciarlas.

La demanda argumenta que la competencia exclusiva del Estado ex art. 149.1.14 CE no puede servir para neutralizar y vaciar de contenido las competencias normativas asumidas por las comunidades autónomas en virtud de la Constitución y de la LOFCA. Una armonización requeriría, como mínimo, la modificación de la normativa del sistema de financiación, previo debate en el Consejo de Política Fiscal y Financiera regulado en la LOFCA, en el que el Estado ejerce sus funciones de cooperación y coordinación. Se produce, por tanto, una armonización impropia que lesiona la reserva de ley orgánica contenida en el art. 157.3 CE, afectando a las relaciones financieras entre el Estado y las comunidades autónomas. Tampoco puede invocarse el art. 149.1.1 CE ya que la competencia reconocida en este no puede interpretarse de tal manera que deje sin contenido las competencias legislativas autonómicas. De igual modo, no cabe amparar la armonización en el art. 149.1.13 CE pues no concurren los presupuestos que la doctrina constitucional exige para el ejercicio de competencia de «planificación general de la

actividad económica». Finalmente, la vulneración de la autonomía financiera de la comunidad autónoma tampoco encuentra respaldo en el pretendido interés recaudatorio, ya que el legislador estatal tiene a su alcance otras herramientas más efectivas y directas para financiar políticas de apoyo a los más vulnerables sin conculcar el bloque de la constitucionalidad.

Junto a la vulneración de la autonomía financiera, la Xunta denuncia que se incumple la reserva de ley orgánica prevista en el art. 157.3 CE al regular, modificándola, una materia reservada a la LOFCA. Esta ley es el punto de referencia para determinar la extensión y límites de la autonomía financiera de las comunidades autónomas y las facultades que al respecto se reservan a los órganos centrales del Estado para el cumplimiento de los fines y el ejercicio de las competencias que la Constitución les atribuye. La demanda considera que no es posible que una ley ordinaria sea el cauce para que el Estado pueda recuperar el hecho imponible mediante la creación de este nuevo impuesto. Habría hecho falta como mínimo una ley orgánica para modificar la LOFCA, en apoyo de lo cual cita la STC 35/2012, de 15 de marzo.

El letrado de la Xunta insiste en la necesidad de que en materia de financiación autonómica haya una negociación multilateral en el ámbito del Consejo de Política Fiscal y Financiera, como recuerdan las SSTC 181/1988, de 13 de octubre, FJ 4, y 68/1996, de 4 de abril, FJ 10. Es cierto –añade– que existe el precedente de la STC 26/2015, de 19 de febrero, referida al impuesto sobre depósitos en las entidades de crédito, pero a dicha sentencia formularon un voto particular cinco magistrados y el que existiera una postura mayoritaria tan limitada denota que cabe una revisión de la misma.

Es admisible que el Estado altere el alcance y de las condiciones de la cesión de un tributo, pero debe hacerlo supeditándose a las exigencias formales establecidas para ello, lo que aquí no se ha hecho. Con ello se ha vulnerado también el principio de lealtad institucional que, como señala la doctrina del Tribunal Constitucional, resulta «esencial en las relaciones entre las diversas instancias de poder territorial» y «constituye un soporte esencial del funcionamiento del Estado autonómico y cuya observancia resulta obligada» (STC 239/2002, de 11 de diciembre, FJ 11). Cita el art. 2.1 g) LOFCA y el art. 9 de la Ley Orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, que exigen a todas las administraciones públicas valorar el impacto que sus actuaciones pudieran tener en el resto, respetar el ejercicio legítimo de sus competencias, ponderar la totalidad de los intereses públicos implicados y cumplir con los deberes de suministro de información y transparencia.

La aprobación del impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas se hace al margen de ese principio, pues el Estado deja sin contenido de modo unilateral competencias normativas reconocidas a las comunidades autónomas en el bloque de constitucionalidad, alterando de modo drástico y repentino su política tributaria.

b) En segundo lugar, la Xunta de Galicia denuncia la infracción del principio de seguridad jurídica del art. 9.3 CE, por la aplicación retroactiva de una norma tributaria. Atribuye la vulneración al apartado décimo del art. 3 de la Ley 38/2022, que dispone que «[e]l impuesto se devengará el 31 de diciembre de cada año y afectará al patrimonio neto del cual sea titular el sujeto pasivo en dicha fecha» en conexión con el apartado vigesimooctavo y la disposición adicional octava, que regulan los años en que se aplicará el impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas y la entrada en vigor de la Ley 38/2022, respectivamente.

Con cita de la doctrina constitucional sobre el art. 9.3 CE, recuerda que la seguridad jurídica es la suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable e interdicción de la arbitrariedad, de tal suerte que permita promover en el orden jurídico, la justicia y la igualdad en libertad (cita la STC 27/1981, de 20 de julio). Además, la seguridad jurídica también constituye un principio jurídico del Derecho de la Unión Europea.

El letrado autonómico reconoce que los contribuyentes del impuesto sobre el patrimonio no tienen un derecho adquirido a que su régimen fiscal permanezca inmutable y sin cambio alguno, pero sí a que toda mudanza sea previsible con el fin de

adoptar las decisiones que tengan por pertinentes. Del nuevo tributo no han tenido noticia ni podrían haberla tenido, como muy pronto, hasta muy avanzado noviembre de 2022, momento en el que ya no podían dejar de ser residentes fiscales en España en dicho ejercicio, ni adoptar decisiones trascendentes para su situación tributaria. Considera que la aplicación del nuevo impuesto en 2022 hace que la entrada en vigor y el devengo se produzcan prácticamente al unísono, lo que priva a los contribuyentes del tiempo mínimo necesario para organizar su patrimonio en aras a optimizar su tributación. Por tanto, la norma incide sobre situaciones jurídicas actuales aún no concluidas; es decir, sobre un ejercicio tributario ya iniciado y, además, a punto de finalizar.

Considera que estamos ante un caso análogo al de la STC 173/1996, de 31 de octubre, que declaró inconstitucional, por contrario al art. 9.3 CE, un incremento imprevisto y relevante del tipo de gravamen de tributo periódico, que había entrado en vigor –como sucede igualmente en el caso que nos ocupa– con una retroactividad de grado medio o impropia.

Añade que en diversos documentos y manifestaciones de responsables públicos se indicaba que el impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas solo sería aplicable en el año 2023 pero que, finalmente, se adelantó al 2022. Incluso los otros gravámenes que establece la Ley 38/2022 se crean para los ejercicios 2023 y 2024, lo que evidencia la falta de justificación de que el impuesto controvertido se aplique retroactivamente. Tampoco es una justificación válida su carácter temporal, pues también son temporales los gravámenes energético y bancario y, además, la propia ley deja la puerta abierta a la posibilidad de su mantenimiento pasados los dos años, tras la evaluación de los resultados del impuesto. Por último, tampoco puede argumentarse que el impuesto sobre el patrimonio sea un impuesto de «foto fija» porque su hecho imponible y la cuantía del mismo dependerá o puede depender de lo que se ha hecho a lo largo de un período de tiempo.

Por todo lo cual, considera que hay una vulneración del principio de seguridad jurídica del art. 9.3 CE.

c) En tercer y último lugar, la demanda aduce que la disposición impugnada se ha aprobado omitiendo la tramitación parlamentaria exigible porque se introdujo en el trámite de enmiendas de una proposición de ley por los mismos grupos que apoyan al Gobierno, de forma sorpresiva y con posterioridad a su toma en consideración. Con esto se esquivó el procedimiento legislativo que correspondería haber seguido, de conformidad con los arts. 87 a 89 CE, en relación con el título V del Reglamento del Congreso de los Diputados. Y ello, además, impidiendo la presentación de enmiendas sobre el texto propuesto, con vulneración del derecho fundamental a la representación política consagrado en el art. 23.2 CE.

Tras relatar el *iter* parlamentario seguido por la enmienda, y con cita de las SSTC 119/2011, de 5 de julio y 136/2011, de 13 de septiembre, entre otras, argumenta que la única conexión del impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas con el resto de medidas de la proposición de ley es que son todos gravámenes nuevos. Pero la nueva figura no guarda ninguna relación con los gravámenes energético y bancario e incluso presenta diferencias de naturaleza jurídica pues estos no son tributarios mientras que el nuevo impuesto sí lo es. No es indiferente observar que dos de las tres enmiendas presentadas van dirigidas a la modificación del título de la proposición y de su exposición de motivos, para dar cabida a este nuevo impuesto.

No puede entenderse que la enmienda parcial tuviera «un carácter subsidiario o incidental respecto del texto a enmendar» –como exige la doctrina constitucional–, sino que tenía un contenido sustantivo propio, desconectado de la materia objeto de la iniciativa legislativa, con un alcance innovador y con una entidad cualitativa importantes. Además, dicha enmienda supuso la introducción de un debate político completamente ajeno al suscitado por la proposición de ley que había sido objeto de toma en consideración, singularmente la creación de un impuesto con una finalidad, declarada, de armonizar la tributación sobre el patrimonio, con la consiguiente incidencia sobre las competencias normativas autonómicas en relación con el impuesto sobre el patrimonio.

Por ello, cabe concluir que la formación de la voluntad parlamentaria quedó afectada de modo sustancial al verse desvirtuados los trámites de toma en consideración y enmiendas, que tienen especial trascendencia. En suma, considera que hubo una vulneración del art. 23.2 CE, en conexión con los arts. 66.2 y 87.1 CE y 110 y 126.5 del Reglamento del Congreso de los Diputados.

2. El Pleno del Tribunal Constitucional, a propuesta de la Sección Segunda, mediante providencia de 18 de abril de 2023, acordó admitir a trámite el presente recurso de inconstitucionalidad, dando traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus presidentes, y al Gobierno, a través de la ministra de Justicia, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes; y publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado», lo que tuvo lugar el 24 de abril de 2023.

3. Por escrito registrado el día 25 de abril de 2023, el presidente del Senado comunicó el acuerdo de la mesa de la Cámara por el que se daba por personada en el proceso y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

4. Mediante un escrito registrado el día 4 de mayo de 2023, la presidenta del Congreso de los Diputados comunicó el acuerdo de la mesa por el que se personaba en el proceso, a los solos efectos de formular alegaciones sobre los vicios de procedimiento legislativo que se denuncian en la demanda, en lo que afecta a dicha Cámara; y encomendaba su representación y defensa a la letrada de las Cortes Generales que dirige la asesoría jurídica de la Secretaría General del Congreso.

El escrito de alegaciones de la letrada de las Cortes Generales, actuando en nombre y representación del Congreso de los Diputados, tuvo entrada en el registro general del Tribunal con fecha 12 de mayo de 2023. En él aborda, en primer lugar, la supuesta vulneración del art. 157.3 CE, por no respetar la norma impugnada el rango de ley orgánica exigible y omitir las garantías previstas en el Estatuto de Autonomía para Galicia. La letrada de las Cortes considera que dicha vulneración parte de una equiparación entre el impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas y el impuesto sobre el patrimonio que no se puede compartir. El art. 3 de la Ley 38/2022 –afirma– no altera las condiciones o el alcance de la cesión del impuesto sobre el patrimonio, por lo que no requiere de una modificación de la LOFCA, ni de las demás normas aplicables, de acuerdo con las garantías procedimentales contenidas en el estatuto. El preámbulo de la ley afirma que el impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas es complementario del impuesto sobre el patrimonio, pero, a diferencia de este, no es susceptible de cesión y su umbral de tributación es muy superior.

a) La letrada subraya que el art. 3 de la Ley 38/2022 no modifica el art. 11 LOFCA, que establece los impuestos estatales que pueden ser cedidos; ni las competencias normativas de las comunidades autónomas en el impuesto sobre el patrimonio previstas en el art. 19.2 b) de dicha ley; ni la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, reguladora del sistema de financiación de las comunidades autónomas; ni la Ley 17/2010, de 16 de julio, de cesión de tributos a la Comunidad Autónoma de Galicia. La finalidad armonizadora del impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas no neutraliza la competencia normativa autonómica sobre el impuesto sobre el patrimonio, que se mantiene intacta. Estamos ante una figura tributaria distinta, cuya finalidad es correctiva, gravando por razones armonizadoras y recaudatorias aquellas manifestaciones de capacidad de pago que no han sido gravadas por la comunidad autónoma a través del impuesto sobre el patrimonio. Invoca la STC 26/2015, de 19 de febrero, que, al analizar el impuesto sobre depósitos en las entidades de crédito, admitió que el Estado es competente para establecer un impuesto con finalidad armonizadora, puesto que tiene preferencia en la ocupación de los hechos imponible, tal y como recoge el art. 6

LOFCA. Dicha sentencia descartó expresamente que la competencia de armonización debiera ejercerse mediante ley orgánica, admitiendo que por ley ordinaria se cree una figura tributaria nueva, tanto para gravar situaciones que anteriormente no estaban gravadas por las comunidades autónomas como para cuando ya lo estuvieran, supuesto al que se refiere el art. 6.2 LOFCA. Por otro lado, tampoco estamos ante la regulación de ningún medio de resolución de conflictos de acuerdo con los arts. 23 y 24 LOFCA, por lo que tampoco se requiere de una ley orgánica.

La letrada de las Cortes Generales insiste en que, conforme a la doctrina constitucional, la potestad originaria del Estado para establecer tributos (art. 133.1 CE) comprende la posibilidad de crear cualquier figura tributaria, siempre y cuando se respeten las garantías constitucionales. Desde un enfoque competencial, el límite para crear tributos lo tienen las comunidades autónomas, no el Estado. Con cita de la STC 35/2012, de 15 de marzo, FJ 6, recuerda el amplio margen de configuración que permite al Estado, en principio, establecerlos sobre cualquier fuente de capacidad económica, sin perjuicio de respetar lo dispuesto en el art. 6.2 LOFCA cuando sea aplicable, lo que aquí no es el caso.

Por otra parte, no se precisaba de un proyecto de ley aprobado por el Consejo de Ministros, con todas las exigencias previas a las que están sujetas estas iniciativas. Tratándose de una proposición de ley, los únicos requisitos, de acuerdo con el art. 124 del Reglamento del Congreso y la práctica habitual de la Cámara, son que se incorpore una exposición de motivos y una breve relación de las normas vigentes que la proposición de ley pretende modificar, exigencias que aquí se cumplieron.

b) En otro bloque de alegaciones la letrada de las Cortes Generales aborda la supuesta falta de homogeneidad de la enmienda por la que se incluyó el precepto impugnado. Empieza recordando que el requisito de la homogeneidad es de creación jurisprudencial y, en el caso de las enmiendas al articulado, no está previsto en el reglamento de la Cámara. La exigencia de congruencia de las enmiendas es, por tanto, una excepción establecida por el propio Tribunal Constitucional a la configuración legal del derecho fundamental de enmienda, que se ha añadido como un requisito de admisión, a pesar de no estar recogido en el Reglamento del Congreso.

De los distintos pronunciamientos constitucionales, en especial las SSTC 119/2011, de 5 de julio, y 136/2011, de 13 de septiembre, se desprende el requisito de que una enmienda al articulado debe respetar una conexión mínima de homogeneidad con el texto enmendado. Pero los órganos de gobierno de las Cámaras deben contar con un amplio margen de apreciación para determinar la existencia de conexión material entre la enmienda y la iniciativa objeto de debate, rechazando la admisión de aquella solo cuando la falta de conexión sea «evidente y manifiesta». Aclara que la conexión reclamada no tiene que ser de identidad con las medidas previstas en la iniciativa, sino de afinidad con ellas, de modo de que la conexión de homogeneidad se entienda de modo flexible, atendiendo a la función que cumple.

En segundo lugar, la aducida vulneración del art. 23.2 CE exigiría, además, que la infracción de la legalidad parlamentaria hubiera afectado al núcleo de su función representativa ya que, de acuerdo con una reiterada doctrina constitucional, no toda violación del procedimiento legislativo convierte en inconstitucional al resultado final.

Aplicando la anterior doctrina al caso, la letrada de las Cortes afirma que uno de los objetivos del impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas coincide con la finalidad original de la proposición de ley, que es exigir un esfuerzo solidario en momentos de subida de precios y de crisis energética; sin que, por tanto, hubiera una evidente falta de homogeneidad que hubiera debido llevar a la mesa de la Comisión a inadmitir la enmienda. Con el impuesto impugnado se persigue el esfuerzo solidario al que la proposición de ley estaba dirigida desde un principio, por lo que no hay falta de congruencia.

Respecto de la distinta naturaleza del impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas y las prestaciones patrimoniales no tributarias que eran el objeto de la proposición de ley original, cita la STC 63/2019, de 9 de mayo, FJ 5, de acuerdo con la cual «el tributo es una especie, dentro de la más genérica categoría de prestaciones

patrimoniales de carácter público». Por tanto, aunque el Tribunal haya distinguido con precisión las prestaciones patrimoniales públicas de carácter tributario y las que no lo son, ambas categorías forman parte del género de las prestaciones patrimoniales, coactivas y de interés público.

La letrada parlamentaria termina aseverando que, incluso aunque todavía se tuvieran dudas sobre la homogeneidad, esto no basta para concluir que la tramitación parlamentaria esté afectada de un vicio de inconstitucionalidad. Las enmiendas pueden ser incongruentes y, aun así, no producirse un vicio de procedimiento, si se han respetado los derechos de los parlamentarios y no ha quedado alterada la voluntad de la Cámara. Afirma, en contra de lo que sostiene la parte recurrente, que la enmienda cuestionada, como el resto de las formuladas a la iniciativa, ha podido ser ampliamente debatida. Los grupos, sin ningún tipo de restricción, han podido manifestar su posición sobre ella en los debates, tanto en la Comisión como en el Pleno. La enmienda nunca fue un texto definitivo e intangible, sino susceptible de modificarse a través de la presentación de enmiendas transaccionales tanto en Comisión como en el Pleno (arts. 114.3 y 118.3 del Reglamento del Congreso). Incluso habría sido posible suprimir la enmienda mediante la presentación de un voto particular para no tenerla por incorporada y volver al texto inicial (art. 117 del Reglamento). La letrada se remite a los documentos en los que constan las enmiendas transaccionales presentadas en la Comisión y en el Pleno y concluye que las minorías parlamentarias no usaron ninguna de estas vías parlamentarias para modificar lo introducido por la enmienda.

Por todo lo expuesto, concluye que no cabe declarar la inconstitucionalidad del art. 3 de la Ley 38/2022 por motivos formales.

5. El abogado del Estado se personó en las actuaciones mediante un escrito presentado el 11 de mayo de 2023, en el que solicitaba una prórroga del plazo para la presentación de alegaciones, que fue ampliado en ocho días por diligencia de ordenación del secretario de justicia del Pleno de la misma fecha.

Por medio de un escrito presentado el día 25 de mayo, formuló sus alegaciones, en las que interesa la desestimación, con los argumentos que se exponen a continuación:

a) Tras resumir la naturaleza y regulación del impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas, analiza la tacha referida a la vulneración del procedimiento legislativo y del art. 23.2 CE. Subraya que en el debate en Comisión todos los grupos parlamentarios tuvieron un turno de palabra y que en el Pleno volvieron a tener ocasión de pronunciarse sobre las enmiendas formuladas a la iniciativa legislativa. Por tanto, no se privó a los grupos parlamentarios ni a los diputados de la posibilidad de pronunciarse sobre la enmienda, ni en la Comisión, ni en el Pleno. La incorporación de la enmienda ha sido conforme con los usos parlamentarios, por lo que no ha vulnerado el art. 23.2 CE.

Respecto de la alegada falta de homogeneidad de la enmienda con el texto inicial de la proposición de ley, argumenta, citando las SSTC 119/2011, de 5 de julio, FJ 7, y 70/2018, de 21 de junio, FJ 6, y el preámbulo de la Ley 38/2022, que el impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas y los gravámenes no tributarios creados por ella obedecen al mismo objetivo y finalidad común, que es afrontar la particular situación excepcional derivada de la crisis energética y la inflación.

En relación con la falta de emisión de informes, argumenta que el Tribunal ya ha señalado que estos no son exigibles en el caso de las proposiciones de ley. Cita, en concreto, la reciente STC 19/2023, de 22 de marzo, FJ 3, que recoge la jurisprudencia del Tribunal sobre la inexistencia de inconstitucionalidad formal en el caso de falta de informes sobre las proposiciones de ley, confirmando que estas no requieren, ni en su presentación ni en su tramitación ulterior, de tales informes.

b) A continuación, examina la alegada vulneración de la autonomía financiera. Considera que el recurso parte de un error de base, ya que el impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas no se inserta en el sistema de financiación autonómica, sino que se configura como un impuesto estatal complementario del impuesto sobre el patrimonio, no susceptible de cesión a las comunidades autónomas,

cuyo objetivo es gravar con una cuota adicional los patrimonios de las personas físicas de cuantía superior a 3 000 000 €. Es un impuesto complementario del impuesto sobre el patrimonio, cuya configuración corresponde al Estado en virtud del art. 133.1 CE, que le reconoce la potestad tributaria originaria, y del art. 149.1.14 CE, que le atribuye la competencia exclusiva sobre «hacienda general», título que le permite fijar la estructura del sistema tributario.

El impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas no incide en el hecho imponible de ningún tributo propio de la comunidad autónoma recurrente y se afirma expresamente que no es susceptible de cesión. Para el abogado del Estado, tiene una finalidad recaudatoria autónoma en el sistema tributario estatal, dentro del bloque de los tributos no cedidos, luego es ajeno al sistema de financiación.

El impuesto recurrido tampoco afecta a la financiación de ninguna comunidad autónoma, pues aquellas que no hayan establecido una bonificación total mantendrán la recaudación del impuesto sobre el patrimonio, cuyas cuotas son deducibles del nuevo impuesto. La finalidad armonizadora, competencia que corresponde al Estado como titular de la potestad tributaria, se logra sin afectar a la autonomía financiera. Las comunidades autónomas que lo decidan podrán seguir bonificando total o parcialmente la cuota del impuesto sobre el patrimonio. Las que no lo hagan conservarán la recaudación íntegra del impuesto sobre el patrimonio cedido.

El representante del Gobierno invoca la STC 26/2015, de 19 de febrero, FJ 5, que, en el caso del impuesto sobre los depósitos en las entidades de crédito, supuesto no idéntico, pero con analogías, mantuvo que la competencia de armonización tributaria es del Estado y negó que la creación de un impuesto estatal debiera someterse al mecanismo de las leyes de armonización ex art. 150.3 CE. Dicha sentencia ratificó que el art. 149.1.14 CE, junto con los arts. 133.1 y 157.3 CE, permiten al Estado no solo «regular sus propios tributos, sino específicamente el marco general de todo el sistema tributario y la delimitación de las competencias financieras de las comunidades autónomas respecto de las del propio Estado». La STC 26/2015 concluyó que el Estado es competente para establecer un tributo con fines armonizadores, como sucede con el impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas, sin que la autonomía financiera de las comunidades autónomas quede afectada. En todo caso, dicha autonomía no puede limitar la potestad tributaria ni la competencia de coordinación del Estado.

Insiste en que el impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas impugnado no vacía de competencias normativas a las comunidades autónomas, ya que el art. 3 de la Ley 38/2022 no incide en la regulación del impuesto sobre el patrimonio. Las competencias para regular su tipo de gravamen, el mínimo exento y las deducciones y bonificaciones se mantienen intactas. Al prever que la cuota del impuesto sobre el patrimonio se deduzca de la del impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas se hace que este complementa a aquel, sin sustituirlo. Prueba de ello es que el art. 3 impugnado no modifica ni la Ley 19/1991, de 6 de junio, por la que se regula el impuesto sobre el patrimonio, ni la Ley 22/2009, reguladora de la cesión de tributos.

El abogado del Estado expone que la cuota del impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas solo resultará a ingresar cuando sea superior a la del impuesto sobre el patrimonio, pero nunca minorará la cuota de este último impuesto, por lo que no es cierto que se vulneren las competencias autonómicas. Por ello, no procede modificar la LOFCA, ni la Ley de cesión de tributos, ni son necesarios acuerdos de la Comisión Mixta entre el Estado y la Comunidad Autónoma.

Para el representante del Gobierno, tampoco se vulnera el principio de lealtad institucional porque, por un lado, no se crean nuevas obligaciones de gasto; ni, por otro, hay una disminución de los ingresos autonómicos. El impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas no suprime ningún tributo ni altera los ingresos autonómicos, que es la premisa para reclamar al Estado medidas de compensación en virtud del citado principio [art. 2.1 g) LOFCA]. Por otro lado, no se produce doble imposición porque los contribuyentes del impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas solo tributan por la parte que no haya gravado la comunidad autónoma.

c) Por último, en lo atinente a la supuesta vulneración del principio de seguridad jurídica, las alegaciones del representante del Gobierno de la Nación subrayan que el impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas entró en vigor el 29 de diciembre de 2022, antes del primer devengo, producido el 31 de diciembre de dicho año. No hay, por tanto, retroactividad, ya que el impuesto es de devengo instantáneo, sin que existan situaciones consolidadas previas a su aplicación.

Para el caso de que se estimase que el impuesto sí tiene una eficacia retroactiva, invoca la doctrina de la STC 126/1987, de 16 de julio, FJ 9, que admite dicho efecto en función de la ponderación de intereses en cada caso. En concreto, recuerda su finalidad recaudatoria de exigir en tiempos de crisis energética y de inflación un mayor esfuerzo a quienes disponen de una mayor capacidad económica; y armonizadora de reducir las diferencias entre las comunidades autónomas en el gravamen del patrimonio.

Por todo lo anterior, finaliza solicitando que el Tribunal dicte sentencia por la que desestime íntegramente el recurso de inconstitucionalidad.

6. Por providencia de 21 de noviembre de 2023, se señaló para la deliberación y votación de la presente sentencia el día 22 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto del recurso y posiciones de las partes.

La Xunta de Galicia interpone un recurso de inconstitucionalidad contra el art. 3 de la Ley 38/2022, de 27 de diciembre, para el establecimiento de gravámenes temporales energético y de entidades de crédito y establecimientos financieros de crédito y por la que se crea el impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas, y se modifican determinadas normas tributarias (en adelante, Ley 38/2022).

a) Como ha quedado detalladamente expuesto en los antecedentes, el gobierno autonómico recurrente imputa al art. 3 de la Ley 38/2022, por el que se establece el impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas, las siguientes infracciones constitucionales: (i) infracción de la autonomía financiera de las comunidades autónomas, del bloque de la constitucionalidad en materia de tributos cedidos y del principio de lealtad institucional (arts. 156.1 y 157.3 CE, desarrollados por la LOFCA); (ii) infracción del derecho de representación política consagrado en el art. 23.2 CE; y (iii) vulneración del principio de seguridad jurídica del art. 9.3 CE.

La letrada de las Cortes ha formulado alegaciones únicamente respecto de los citados motivos (i) y (ii), descartando los vicios respectivos. Por su parte, el abogado del Estado niega todas las infracciones, interesando la desestimación íntegra del recurso.

b) El art. 3 de la Ley 38/2022 ha sido ya objeto de un pronunciamiento de este tribunal que, por la STC 149/2023, de 7 de noviembre, ha desestimado íntegramente el recurso de inconstitucionalidad núm. 616-2023, interpuesto contra dicho precepto por el Consejo de Gobierno de Comunidad de Madrid. Todos los motivos de inconstitucionalidad que esgrime el recurso de la Xunta de Galicia han sido ya enjuiciados en dicha sentencia, cuya doctrina, por tanto, es aplicable para resolver el presente proceso.

Debemos comenzar dando por reproducida la síntesis de la estructura y finalidad del impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas que hace la STC 149/2023, de 7 de noviembre, FJ 1 a) y b). A continuación, en los fundamentos jurídicos que siguen enjuiciaremos, por remisión a los fundamentos correspondientes de la citada sentencia, las impugnaciones planteadas por la Xunta de Galicia.

2. Examen de la alegada vulneración de los arts. 156.1 y 157.3 CE y del principio de lealtad institucional. Desestimación por remisión a la STC 149/2023, de 7 de noviembre, FJ 3.

a) El letrado de la Xunta de Galicia aduce que el impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas ha sido introducido con la única finalidad de vaciar de contenido

la competencia normativa de las comunidades autónomas sobre el impuesto sobre el patrimonio, particularmente con la intención de neutralizar las bonificaciones introducidas por algunas de ellas, lo que lesiona su autonomía financiera. Con ello –afirma– se vulnera también la reserva de ley orgánica para la regulación del ejercicio de las competencias financieras de las comunidades autónomas establecida en el art. 157.3 CE, así como el principio de lealtad institucional.

b) La letrada de las Cortes Generales y el abogado del Estado argumentan de contrario que el impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas no afecta a la normativa ni a la cesión del impuesto sobre el patrimonio, que se mantienen intactas. Subrayan que el nuevo tributo no afecta a la recaudación del impuesto sobre el patrimonio, por lo que no se vulneran las competencias autonómicas, ni la autonomía financiera (ni política), ni el resto de los principios del art. 156.1 CE. Al no modificarse el régimen de cesión, ni regularse ningún medio de resolución de conflictos, tampoco consideran aplicable la reserva de ley orgánica del art. 157.3 CE.

c) La impugnación planteada por la Xunta de Galicia debe desestimarse. En la STC 149/2023, FJ 3 C) a), hemos concluido que el impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas deja intactas las competencias normativas autonómicas reconocidas en el régimen de cesión del impuesto sobre el patrimonio. El mínimo exento, la tarifa, las deducciones y las bonificaciones aplicables a los contribuyentes con residencia habitual en una comunidad autónoma seguirán siendo, única y exclusivamente, los que ella decida, en ejercicio de las competencias previstas en la LOFCA, en la Ley 22/2009 y en la ley específica de cesión de tributos a dicha comunidad.

Asimismo, hemos recordado que las comunidades autónomas pueden utilizar sus competencias tributarias con fines extrafiscales, como fomentar la generación de riqueza –según alega la demanda–, pero no impedir que el Estado, titular de la potestad tributaria originaria ex art. 133.1 CE y de la competencia exclusiva en materia de «hacienda general» ex art. 149.1.14 CE, establezca un nuevo tributo sobre el patrimonio que la comunidad autónoma ha dejado libre de gravamen.

Por otra parte, no se vulnera la reserva de ley orgánica del art. 157.3 CE dado que el impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas no se crea en aplicación de la LOFCA, sino en ejercicio de las competencias reconocidas al Estado por los arts. 133.1 y 149.1.14 CE, las cuales no deben instrumentarse mediante ley orgánica. Tampoco concurre ninguno de los demás supuestos para los que el art. 157.3 CE establece una reserva de ley orgánica, como hemos razonado en la STC 149/2023, FJ 3 D). Dado que no se afecta al régimen de cesión, tampoco se infringe el art. 150 CE, ni ninguno de los preceptos de la LOFCA ni de la Ley 22/2009, citados en la demanda en relación con la cesión de tributos.

En lo atinente al principio de lealtad institucional reconocido en el art. 2.1 g) LOFCA y en el art. 9 de la Ley Orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, que invoca la Xunta, en la STC 149/2023, FJ 3 C) c), hemos verificado que no queda afectado por el establecimiento del impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas porque este no genera ninguna pérdida recaudatoria para las comunidades autónomas.

3. Examen de la alegada vulneración del art. 23.2 CE. Desestimación por remisión a la STC 149/2023, FJ 2.

a) La Xunta de Galicia denuncia que la disposición impugnada vulnera el *ius in officium* del art. 23.2 CE porque el objeto de deliberación de una iniciativa legislativa se alteró a través de una enmienda, que dio lugar al precepto impugnado, que no guardaba una mínima conexión de homogeneidad con la proposición de ley que había sido admitida a trámite.

b) El abogado del Estado y la letrada de las Cortes Generales descartan la infracción. Ambos consideran que el nuevo impuesto sí guarda conexión con el objetivo de la proposición de ley en la que se integró, ya que sirve, como el resto de las medidas de la iniciativa, para generar ingresos con los que afrontar la situación excepcional derivada de la crisis energética y la inflación.

c) Por las razones expuestas en STC 149/2023, FJ 2, la impugnación no puede prosperar. Aplicando la doctrina de las SSTC 119/2011, de 5 de julio, y 136/2011, de 13 de septiembre, dicha sentencia ha descartado en este caso la vulneración del derecho de enmienda, invocando otros precedentes análogos (SSTC 209/2012, de 14 de noviembre, respecto de la creación del impuesto sobre las ventas minoristas de determinados hidrocarburos, y 59/2015, de 18 de marzo, sobre el establecimiento del impuesto sobre los depósitos en las entidades de crédito).

En cuanto a la alegación que hace la demanda sobre la distinta naturaleza del impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas y los otros dos gravámenes de la Ley 38/2022, en la citada STC 149/2023, FJ 2 C) b), hemos concluido que lo relevante para apreciar una suficiente homogeneidad es que las tres figuras son ingresos públicos con un objetivo común: coadyuvar al «pacto de rentas» y al «reparto del esfuerzo» para afrontar las consecuencias de la crisis energética y de precios.

Por tanto, dado que el derecho de enmienda se ha ejercido conforme a la legalidad parlamentaria, no se ha infringido el *ius in officium* del art. 23.2 CE. Por la misma razón, tampoco se han violado los invocados arts. 66.2 y 87 CE, en relación con la potestad y la iniciativa legislativa.

4. Examen de la alegada vulneración del art. 9.3 CE. Desestimación por remisión a la STC 149/2023, FJ 5.

a) La Xunta de Galicia atribuye al impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas la infracción del principio de seguridad jurídica del art. 9.3 CE, por tener efectos retroactivos. Alega que los destinatarios del nuevo tributo no pudieron prever su establecimiento y quedaron sin posibilidades de reacción frente a él.

b) El abogado del Estado niega la vulneración, pues considera que el impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas es de carácter instantáneo, no periódico, por lo que no afecta a situaciones previas a su entrada en vigor. La letrada de las Cortes Generales no formula alegaciones sobre este motivo.

c) La impugnación se desestima, con base en lo razonado en la STC 149/2023, FJ 5. En ella constatamos que el hecho imponible del impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas no se va generando a lo largo de un periodo de tiempo, sino que se agota en sí mismo el día 31 de diciembre. Es, por tanto, un tributo sin periodo impositivo (instantáneo), que se devengó, por primera vez, el 31 de diciembre de 2022, una vez que ya había entrado en vigor el precepto impugnado el anterior día 29. Así pues, no produce ningún efecto retroactivo.

Respecto de que se estableciera de forma «imprevisible», en la citada sentencia hemos recordado nuestra reiterada doctrina según la cual «entre las exigencias de la seguridad jurídica no se incluye derecho alguno a la inalterabilidad del régimen fiscal, ni, en general, a la congelación del ordenamiento jurídico existente».

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 íntegramente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Xunta de Galicia contra el art. 3 de la Ley 38/2022, de 27 de diciembre, para el establecimiento de gravámenes temporales energético y de entidades de crédito y establecimientos financieros de crédito y por la que se crea el impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas, y se modifican determinadas normas tributarias.

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

Dada en Madrid, a veintidós de noviembre de dos mil veintitrés.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—Inmaculada Montalbán Huertas.—Ricardo Enríquez Sancho.—María Luisa Balaguer Callejón.—Ramón Sáez Valcárcel.—Enrique Arnaldo Alcubilla.—Concepción Espejel Jorquera.—María Luisa Segoviano Astaburuaga.—César Tolosa Tribiño.—Juan Carlos Campo Moreno.—Laura Díez Bueso.—Firmado y rubricado.

Voto particular que formulan los magistrados don Ricardo Enríquez Sancho y don Enrique Arnaldo Alcubilla, la magistrada doña Concepción Espejel Jorquera y el magistrado don César Tolosa Tribiño, a la sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional que resuelve el recurso de inconstitucionalidad núm. 1951-2023

En el ejercicio de la facultad que nos confiere el artículo 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, y con respeto a la opinión de los magistrados que han conformado la mayoría del Pleno, formulamos el presente voto particular para expresar nuestra discrepancia con la fundamentación y con el fallo de la sentencia recaída en el presente recurso de inconstitucionalidad, el cual consideramos que debió ser estimado, declarando inconstitucional y nulo el art. 3 de la Ley 38/2022, de 27 de diciembre, que crea el impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas.

Las razones de nuestra discrepancia son las expuestas en el voto particular conjunto que formulamos a la STC 149/2023, de 7 de noviembre, a la que la presente sentencia se remite en cuanto procede. En consecuencia, no consideramos necesario reiterar en detalle los argumentos que en dicho voto particular se contienen (cuya extensión resultaba justificada por la gravedad del problema constitucional planteado), siendo suficiente con remitirnos a aquel, resumiendo los motivos por los que entendemos que este tribunal debió declarar la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad del precepto legal impugnado.

En primer lugar, porque el precepto legal impugnado vulnera la autonomía financiera y política de las comunidades autónomas, garantizada por los arts. 2, 137, 156.1 y 157.3 CE, al neutralizar la defensa de los intereses respectivos en el ejercicio de las competencias propias. El art. 19.2 b) de la Ley Orgánica de financiación de las comunidades autónomas, que forma parte del bloque de la constitucionalidad, prevé que las comunidades autónomas puedan asumir las bonificaciones del impuesto sobre el patrimonio, y la Ley 22/2009 determina que se ceden a aquellas las competencias normativas en materia de bonificaciones de la cuota en el impuesto sobre el patrimonio. La «armonización» pretendida por la Ley 38/2022 con la creación del impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas pretende neutralizar las bonificaciones en el impuesto sobre el patrimonio establecidas por algunas comunidades autónomas, sin seguir el procedimiento establecido para la modificación de las condiciones de cesión del impuesto sobre el patrimonio, que es un impuesto cedido, vulnerando así la autonomía política y financiera de estas, que comprende la opción de bonificar los tributos cedidos.

En segundo lugar, porque la forma de aprobación de la iniciativa legislativa controvertida que ha dado lugar a la Ley 38/2022 supone un neto menosprecio al principio democrático, a los derechos de representación política de las minorías y al principio de legalidad tributaria. El precepto legal impugnado incurre en vulneración de los arts. 1.1, 23.2, 66.2 y 87.1 CE, al haberse introducido la regulación impugnada mediante enmienda que no guarda la conexión mínima de homogeneidad exigible con la proposición de ley que dio lugar a la Ley 38/2022, de 27 de diciembre. Es cierto que en las SSTC 209/2012, de 14 de noviembre, y 59/2015, de 18 de marzo, se desestimaron tachas similares, pero fue porque en aquellos casos las enmiendas creaban tributos y los proyectos de ley versaban sobre medidas tributarias. Por el contrario, en el presente caso, pese a lo afirmado en la sentencia de la que disintimos, no existe la conexión de objeto y materia constitucionalmente exigible (STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 8) entre la enmienda que introdujo el impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas y los gravámenes previstos en la iniciativa legislativa, que no tenían carácter tributario.

Por último, porque el precepto impugnado vulnera el principio de seguridad jurídica, reconocido por el art. 9.3 CE, y la protección de la confianza legítima de los ciudadanos en la actuación de los poderes públicos que de él se deriva, por la sorpresiva aplicación del impuesto impugnado. Frente a lo afirmado por la sentencia de la que disintimos, resulta que, conforme a lo dispuesto en el art. 3 de la Ley 38/2022, de 27 de diciembre, el impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas se aplica a todo el ejercicio 2022, casi agotado cuando entra en vigor dicha ley (el 29 de diciembre de 2022,

día siguiente a su publicación en el «Boletín Oficial del Estado»), lo que ha impedido a los sujetos pasivos del impuesto ordenar sus relaciones económicas con tiempo suficiente. Además, la creación del nuevo impuesto no era previsible, ya que no se pudo conocer realmente como pronto hasta la publicación de la enmienda en el «Boletín Oficial de las Cortes Generales» el 18 de noviembre de 2022, lo que abunda en la infracción del principio constitucional de seguridad jurídica (por todas, STC 173/1996, de 31 de octubre, FJ 3).

En definitiva, ni toda razón política puede vestirse, sin más, de una legitimación constitucional, ni el poder financiero del Estado puede desconocer, so pretexto de ser soberano, el ámbito competencial propio de las comunidades autónomas, socavando de forma ilegítima su autonomía política constitucionalmente consagrada, ni, en fin, el poder público puede traicionar abiertamente las expectativas generadas en los ciudadanos de cara al cumplimiento de las obligaciones impuestas.

Madrid, a veintidós de noviembre de dos mil veintitrés.—Ricardo Enríquez Sancho.—Enrique Arnaldo Alcobilla.—Concepción Espejel Jorquera.—César Tolosa Tribiño.—Firmado y rubricado.