

# BUTLLETÍ OFICIAL DEL PARLAMENT DE CATALUNYA



X legislatura  
Període entre legislatures

Número 673  
10 de setembre de 2015

## SUMARI

### 3. TRAMITACIONS EN CURS

#### 3.10. Procediments que es clouen amb l'adopció de resolucions

##### 3.10.25. Propostes de resolució

—— Proposta de resolució sobre la situació de l'empresa Inovyn-Solvay  
Tram. 250-01688/10  
Esmenes presentades

p. 3

### 4. INFORMACIÓ

#### 4.70. Comunicacions del president de la Generalitat i comunicacions del Govern i d'altres òrgans

##### 4.70.01. Composició del Govern, delegacions de funcions i encàrrecs de despatx

—— Encàrrec del despatx del conseller d'Agricultura, Ramaderia, Pesca i Alimentació al conseller d'Empresa i Ocupació  
Tram. 330-00119/10  
Presentació

p. 3

### 4.87. Procediments davant el Tribunal Constitucional

#### 4.87.10. Recursos d'inconstitucionalitat interposats contra lleis de Catalunya

—— Recurs d'inconstitucionalitat 4292/2015, interposat pel president del Govern de l'Estat contra els articles 1.1.c i 21 a 30 de la Llei 12/2014, del 10 d'octubre, de l'impost sobre l'emissió d'òxids de nitrogen a l'atmosfera produïda per l'aviació comercial, de l'impost sobre l'emissió de gasos i partícules a l'atmosfera produïda per la indústria i de l'impost sobre la producció d'energia elèctrica d'origen nuclear  
Tram. 381-00012/10

Alegacions que formula el Parlament

p. 4

#### NOTES

Aquesta publicació és impresa en paper ecològic (definició europea ECF), en compliment del que estableix la Resolució 124/III del Parlament, sobre la utilització del paper reciclat en el Parlament i en els departaments de la Generalitat, adoptada el 30 d'abril de 1990.

Els documents publicats en el *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya* (BOPC) són una reproducció fidel dels documents originals entrats al Registre.

La numeració del BOPC no està necessàriament vinculada a una sola data.

ISSN: 0213-7798 · Dipòsit legal: B-20.066-1980 · Imprès al Parlament

[www.parlament.cat](http://www.parlament.cat)

3. TRAMITACIONS EN CURS
- 3.10. PROCEDIMENTS QUE ES CLOUEN  
AMB L'ADOPCIÓ DE RESOLUCIONS
- 3.10.25. PROPOSTES DE RESOLUCIÓ

— **Proposta de resolució sobre la situació de l'empresa Inovyn-Solvay**

Tram. 250-01688/10

**Esmenes presentades**

Reg. 121684; 121685 / Admissió a tràmit:

Presidència del Parlament, 07.09.2015

Esmenes presentades pel GP CiU (reg. 121684 i 121685)

**1 ESMENA NÚM. 1**

*D'addició*

GP de Convergència i Unió

D'un nou text al final de l'exposició de motius

*«Cal destacar la manca de sensibilitat del Ministre davant les accions que ha portat a terme el Govern de Catalunya sobre aquest tema. En aquest sentit, no ha estat atesa la carta enviada pel conseller d'Empresa i Ocupació al ministre d'Indústria, Energia i Turisme, on es demana que es contemplin les proves i al·legacions facilitades per l'empresa i que es considerin motius excepcionals per autoritzar la participació de l'empresa en el procés d'habilitació de les subhastes. A més, es fa palès l'impacte que aquesta Resolució pot tenir en la continuïtat de la planta de Martorell i, les derivades que podria tenir el potencial tancament, tant per temes mediambientals propis com per temes laborals i altres de caire industrial.*

*Altres gestions que s'han portat a terme i que també han estat infructuoses han estat els contactes del director General d'Energia Mines i Seguretat Industrial amb el director General de REE. Des d'ACCIÓ a través d'Invest in catalonia s'ha donat suport i seguiment a l'empresa d'Inovyn-Solvay en tot moment.»*

**2 ESMENA NÚM. 2**

*D'addició*

GP de Convergència i Unió

D'un nou apartat d)

*«d) Instar al Govern de l'Estat a atendre les consideracions expressades pel departament d'Empresa i Ocupació i les al·legacions presentades per l'empresa Inovyn-Solvay i que se'ls permeti optar a la subhasta pel període 2016.»*

4. INFORMACIÓ

- 4.70. COMUNICACIONS DEL PRESIDENT DE LA GENERALITAT I COMUNICACIONS DEL GOVERN I D'ALTRES ÒRGANS

- 4.70.01. COMPOSICIÓ DEL GOVERN, DELEGACIONS DE FUNCIONS I ENCÀRRECS DE DESPATX

— **Encàrrec del despatx del conseller d'Agricultura, Ramaderia, Pesca i Alimentació al conseller d'Empresa i Ocupació**

Tram. 330-00119/10

**Presentació**

President de la Generalitat

Reg. 121691 / Coneixement: 08.09.2015

A LA PRESIDENTA DEL PARLAMENT

Benvolguda presidenta,

De conformitat amb el que estableix l'article 12.1.k) de la Llei 13/2008, de 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern, em plau donar-vos compte que durant l'absència del conseller d'Agricultura, Ramaderia, Pesca i Alimentació, del 4 al 6 de setembre de 2015, s'encarregarà del despatx del seu Departament el conseller d'Empresa i Ocupació.

Cordialment,

Barcelona, 4 de setembre de 2015

Artur Mas i Gavarró

President de la Generalitat de Catalunya

*N. de la R.: El Decret 194/2015, de 2 de setembre, d'encàrrec del despatx del conseller d'Agricultura, Ramaderia, Pesca i Alimentació al conseller d'Empresa i Ocupació del 4 al 6 de setembre de 2015, és publicat al DOGC 6951, de 7 de setembre de 2015.*

4.87. PROCEDIMENTS DAVANT EL  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL4.87.10. RECURSOS D'INCONSTITUCIONALITAT  
INTERPOSATS CONTRA LLEIS DE CATALUNYA

— **Recurs d'inconstitucionalitat 4292/2015, interposat pel president del Govern de l'Estat contra els articles 1.1.c i 21 a 30 de la Llei 12/2014, del 10 d'octubre, de l'impost sobre l'emissió d'òxids de nitrogen a l'atmosfera produïda per l'aviació comercial, de l'impost sobre l'emissió de gasos i partícules a l'atmosfera produïda per la indústria i de l'impost sobre la producció d'energia elèctrica d'origen nuclear**

Tram. 381-00012/10

Alegacions que formula el Parlament

## AL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Fernando Domínguez García, letrado del Parlamento de Cataluña, obrando en nombre y representación de éste en virtud de la Resolución de la Mesa del Parlamento de 28 de julio de 2015, y en cumplimiento del Acuerdo de Mesa de la misma fecha, según se acredita mediante la certificación que acompaña al presente escrito en documento adjunto, comparece ante el Tribunal Constitucional y como mejor en derecho proceda

## DICE

1. Que, en fecha 27 de julio de 2015, el Parlamento de Cataluña ha sido notificado de la providencia dictada por el Tribunal Constitucional por la que se admite a trámite el Recurso de Inconstitucionalidad número 4292-2015, promovido por el Presidente del Gobierno contra los artículos 1.1.c y 21 a 30 de la Ley del Parlamento de Cataluña 12/2014, de 10 de octubre, del impuesto sobre la emisión de óxidos de nitrógeno a la atmósfera producida por la aviación comercial, del impuesto sobre la emisión de gases y partículas a la atmósfera producida por la industria y del impuesto sobre la producción de energía eléctrica de origen nuclear.

2. Que, mediante Acuerdo de Mesa de fecha 28 de julio de 2015, el Parlamento de Cataluña ha decidido personarse en el procedimiento relativo al recurso de inconstitucionalidad número 4292-2015.

3. Que, evacuando el trámite conferido mediante la providencia a que se ha hecho referencia, pasa a formular las siguientes

## ALEGACIONES

PRIMERA. EL IMPUESTO CATALÁN SOBRE LA PRODUCCIÓN DE ENERGÍA ELÉCTRICA DE ORIGEN NUCLEAR SE CIRCUNSCRIBE EN EL PODER TRIBUTARIO DE LA GENERALIDAD DE CATALUÑA

El artículo 1.1.c de la Ley del Parlamento de Cataluña 12/2014, de 10 de octubre, del impuesto sobre la emisión de óxidos de nitrógeno a la atmósfera producida por la aviación comercial, del impuesto sobre la emisión de gases y partículas a la atmósfera producida por la industria y del impuesto sobre la producción de energía eléctrica de origen nuclear (Ley 12/2014 de aquí en adelante), crea, como tributo propio de la Generalidad de Cataluña y aplicable en dicho territorio, el impuesto sobre la producción de energía eléctrica de origen nuclear.

El impuesto mencionado, regulado en los artículos 21 a 30 de la Ley 12/2014, tiene por objeto gravar «los riesgos por el impacto y eventual daño en el medio ambiente derivados de la actividad de producción de energía eléctrica de origen nuclear efectuada en el territorio de Cataluña» (art. 21). A este efecto, el hecho imponible es «la utilización de combustible nuclear para la producción de energía eléctrica, por el efecto que puede tener en el medio ambiente y por el daño que eventualmente puede producir en él» (art. 23), y la base imponible está constituida por el peso de combustible nuclear utilizado en el período impositivo, expresado en toneladas (art. 26), unidad a la que se aplica el tipo de gravamen de 800.000 euros (art. 27). Los sujetos pasivos del impuesto son las personas físicas o jurídicas que utilizan combustible nuclear para la producción de energía eléctrica (art. 24).

El día anterior a la entrada en vigor de la ley se dejó de aplicar el gravamen de protección civil a las centrales nucleares, para que no hubiera doble imposición (disposición adicional segunda).

El artículo 203.5 del Estatuto de autonomía de Cataluña establece que: «La Generalitat tiene competencia para establecer, mediante una ley del Parlamento, sus tributos propios, sobre los cuales tiene capacidad normativa». Y en referencia al impuesto objeto de disputa, cabe conectarlo con las competencias en materia de medio ambiente (art. 144 EAC) y protección civil (art. 132 EAC).

Es profusa la fiscalidad medioambiental sobre la contaminación atmosférica, el agua o los residuos que han aprobado las Comunidades Autónomas. En aras a la brevedad, se puede hacer un repaso exclusivamente de los impuestos autonómicos relativos a la producción de la energía eléctrica, configurados en todos los casos como impuestos ambientales. En este sentido, son muchas las comunidades autónomas que han llevado a cabo iniciativas en este sector, aunque no han estado exentas de conflictividad constitucional en relación

con la prohibición de doble imposición, fundamentalmente la establecida en el artículo 6.3 de la Ley orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las comunidades autónomas (LOFCA), aspecto que será tratado más adelante.

La primera actuación en este ámbito la llevó a cabo la comunidad autónoma balear a través de la Ley 12/1991, de 20 de diciembre, reguladora del impuesto sobre instalaciones que inciden en el medio ambiente, que fue declarado inconstitucional por la STC 289/2000, de 30 de noviembre.

En el mismo sentido, la comunidad autónoma de Extremadura, mediante la Ley 7/1997, de 29 de mayo, de medidas fiscales sobre la producción y el transporte de la energía que incidan sobre el medio ambiente, previó también un impuesto sobre instalaciones que incidan en el medio ambiente, que fue declarado inconstitucional por la STC 179/2006, de 13 de junio. No obstante, esta Ley fue modificada antes de la Sentencia, como consecuencia de las negociaciones mantenidas con el Gobierno del Estado, pero el Tribunal descartó pronunciarse sobre las novedades introducidas. Actualmente, la regulación del impuesto se encuentra en el Decreto legislativo 2/2006, de 12 de diciembre. Esta disposición legislativa ha sido objeto de una cuestión de inconstitucionalidad (BOE núm. 116, de 13 de mayo de 2014), sobre ella ha versado el Dictamen 207/2014, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Extremadura.

La región de Murcia también estableció el impuesto sobre instalaciones que incidan en el medio ambiente por medio de la Ley 7/2011, de 26 de diciembre, de medidas fiscales y de fomento económico en esta comunidad. Este impuesto se derogó posteriormente por la Ley 14/2012, de 27 de diciembre, de medidas tributarias, administrativas y de reordenación del sector público regional.

La comunidad autónoma de Castilla-La Mancha creó mediante la Ley 11/2000, de 26 de diciembre, el impuesto termonuclear sobre la energía eléctrica. Este impuesto fue objeto de una cuestión de inconstitucionalidad que resolvió la STC 196/2012, de 31 de octubre, que lo declaró inconstitucional. Con posterioridad, la Ley 11/2000 fue sustituida por la Ley 16/2005, de 29 de diciembre, del impuesto sobre actividades que inciden en el medio ambiente de Castilla-La Mancha, que, por lo que nos interesa, aunque introducía modificaciones en el precedente impuesto termonuclear sobre la energía eléctrica, también fue declarado inconstitucional por la STC 60/2013, de 13 de marzo, a raíz de una cuestión de inconstitucionalidad.

Asimismo, la Comunitat Valenciana, por medio de la Ley 10/2012, de 21 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat de la Comunitat Valenciana, ha

creado, en el artículo 154, el impuesto sobre actividades que inciden en el medio ambiente, que incluye las actividades de producción de energía eléctrica de origen termonuclear. Esta Ley no ha sido impugnada.

Más reciente es la Ley foral de Navarra 24/2012, de 26 de diciembre, reguladora del impuesto sobre el valor de la producción de energía eléctrica. En este supuesto, a diferencia de los casos anteriores, ha sido declarada inconstitucional por la STC 110/2014, de 26 de junio, por contravenir el artículo 6.2 LOFCA, con relación al impuesto del mismo nombre creado por la Ley 15/2012. No obstante, en el caso navarro el hecho imponible coincidía con el del impuesto estatal sobre el valor de la producción de la energía eléctrica, y así lo declaró el Tribunal Constitucional afirmando que «es pues patente que el art. 1 de la Ley Foral 24/2012, reproduce literalmente el art. 4.1 de la Ley estatal 15/2012, dedicado a la definición del hecho imponible, así como que los restantes elementos del tributo».

Se puede avanzar que las Comunidades Autónomas han ido perfilando el carácter ambiental de la producción eléctrica para que pueda ser objeto de tributación diferenciada respecto de la tributación estatal, centrada más en la actividad económica y en los residuos nucleares, en caso de la producción eléctrica de origen nuclear, como más adelante se comprobará.

#### SEGUNDA. LA NO COINCIDENCIA DEL HECHO IMPONIBLE DEL IMPUESTO CATALÁN SOBRE LA PRODUCCIÓN DE ENERGÍA ELÉCTRICA DE ORIGEN NUCLEAR CON EL HECHO IMPONIBLE DEL IMPUESTO ESTATAL SOBRE LA PRODUCCIÓN DE COMBUSTIBLE NUCLEAR GASTADO Y RESIDUOS RADIATIVOS RESULTANTES DE LA GENERACIÓN DE ENERGÍA NUCLEOELÉCTRICA

La representación de la parte actora considera que el hecho imponible del impuesto catalán sobre la producción de energía eléctrica de origen nuclear coincide con el del impuesto estatal sobre combustible nuclear gastado resultante de la generación de energía nucleoelectrónica regulado en la Ley del Estado 15/2012, de 27 de diciembre, de medidas fiscales para la sostenibilidad energética (Ley 15/2012 en adelante), de forma que se vulneraría el artículo 6.2 de la LOFCA en conexión con los artículos 133.2 y 157.3 CE.

El artículo 157.1.b CE y los artículos 6 y 9 LOFCA reconocen el poder de las Comunidades Autónomas para establecer tributos propios. Respecto de esta cuestión, el Tribunal Constitucional ha resumido su doctrina anterior, en la STC 96/2013, de 23 de abril, diciendo que las comunidades autónomas son titulares de determinadas competencias financieras, entre las que se encuentra la potestad de establecer tributos (FJ 5). No obstante, el espacio impositivo autonómico queda limitado por la actuación tributaria estatal.

Con respecto al poder tributario de la Generalidad, éste se fundamenta en los artículos 133.2, 156.1 y 157.1 CE, así como en el artículo 203.5 EAC. Este poder está limitado por la referencia expresa del artículo 133.2 CE a la Constitución y a «las leyes». Estas últimas son, por una parte, la legislación estatal que se dicte para efectuar la cesión de tributos y, de la otra, la que delimite las competencias financieras de las comunidades, función que realiza la LOFCA, prevista para esta finalidad en el artículo 157.3 CE (STC 71/2014, de 6 de mayo, FJ 3). Esta ley orgánica debe ser susceptible de una interpretación armónica con los estatutos de autonomía (disposición final LOFCA y disposición adicional duodécima EAC).

En relación con la prohibición de la doble imposición prohibida por el artículo 6 LOFCA, la jurisprudencia constitucional ha sido abundante. El artículo 6.2 LOFCA afirma que los tributos establecidos por las comunidades autónomas no podrán recaer sobre los hechos impositivos gravados por el Estado. Esta prohibición tiene como finalidad principal que no se produzca una doble imposición sobre los ciudadanos (por todas, STC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 23).

Así pues, el Tribunal Constitucional ha precisado que el mencionado artículo no tiene por objeto impedir que las comunidades autónomas establezcan tributos propios sobre materias o fuentes impositivas ya gravadas por el Estado, lo que conduciría a negar, en la práctica, la posibilidad de que se creen nuevos impuestos autonómicos, sino que «[I]o que el art. 6.2 prohíbe, en sus propios términos, se la duplicidad de hechos impositivos, estrictamente» (STC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 14; y reiterado en diversas ocasiones, como en la STC 122/2012, de 5 de junio, FJ 3).

De esta manera, el Tribunal parte del hecho imponible como elemento de comparación y de contraste para decidir si tiene lugar la vulneración del artículo 6.2 LOFCA, aunque la simple comparación de los hechos impositivos, por sí sola, no es concluyente, como se argumentará más adelante. La referencia a que la duplicidad debe ser estricta significa que la identidad entre los impuestos comparados ha de ser sustancial, no siendo suficiente una mera similitud.

La interdicción de la equivalencia, como hemos señalado, persigue que los tributos comparados sean diferentes, por lo que el Tribunal Constitucional, en la STC 96/2013, que reproduce doctrina anterior, afirma que el método de comparación debe partir, en primer lugar, del examen del hecho imponible, teniendo en cuenta la redacción que el legislador estatal y el autonómico hayan otorgado a este elemento del tributo, aunque este examen no puede limitarse a la simple comparación de su definición legal, sino que «será preciso atender en las circunstancias que ha seleccionado el legislador para dar lugar a los hechos impositivos de ambos impuestos» (FJ 11).

Así, siguiendo la mencionada Sentencia y fundamento jurídico, el test de la equivalencia tendrá que incluir también:

«“los restantes elementos del tributo que se encuentran conectados con el hecho imponible, es decir, los sujetos pasivos, que constituyen el aspecto subjetivo del tributo, la base imponible, que representa la cuantificación del hecho imponible, la capacidad económica gravada ... o los supuestos de no sujeción y exención” extendiéndose lógicamente también a los elementos de cuantificación del hecho imponible»

Además, la finalidad fiscal o extrafiscal, a la que se hará referencia más adelante, puede ser igualmente, en opinión del Tribunal, un criterio que permita distinguir los hechos impositivos, como se dice en la STC 122/2012 (FJ 4 y 7), reiterado en la citada STC 96/2013 (FJ 11).

En suma, el Tribunal Constitucional exige tomar en consideración todos los elementos del tributo con el objetivo de realizar la comparación entre dos formas impositivas. De hecho, lo que se prohíbe es que se repliquen íntegramente, en sede autonómica, los elementos esenciales de un tributo estatal, ya que eso implicaría una doble imposición para los ciudadanos por un mismo concepto.

Como ya se ha indicado, el impuesto catalán sobre la producción de energía eléctrica de origen nuclear mencionado, tiene por objeto gravar «los riesgos por el impacto y eventual daño en el medio ambiente derivados de la actividad de producción de energía eléctrica de origen nuclear efectuada en el territorio de Cataluña» (art. 21 de la Ley 12/2014). A este efecto, el hecho imponible del impuesto es «la utilización de combustible nuclear para la producción de energía eléctrica, por el efecto que puede tener en el medio ambiente y por el daño que eventualmente puede producir en él» (art. 23 de la Ley 12/2014).

Por su lado, la Ley del Estado 15/2012, de 27 de diciembre, de medidas fiscales para la sostenibilidad energética, creó el impuesto sobre la producción de combustible nuclear gastado y residuos radiactivos resultantes de la generación de energía nucleoelectrónica. En lo que aquí interesa, el impuesto sobre la producción de combustible nuclear gastado grava «la producción de combustible nuclear gastado resultante de cada reactor nuclear» (art. 15.1.a Ley 15/2012) considerando «combustible nuclear gastado el combustible nuclear irradiado cuando es extraído definitivamente del reactor» (art. 15.2 Ley 15/2012).

El combustible se somete a un determinado proceso (fisión nuclear, proceso también denominado como quemado de combustible nuclear) dando como resultado energía en forma de calor (posteriormente transformado en energía eléctrica) y unos residuos nucleares. Haciendo un paralelismo, nos encontraríamos con la leña (combustible), energía en forma de calor, y las ce-

nizas (residuo). El combustible nuclear gastado es, por tanto, un residuo nuclear. En cambio, en la Ley catalana 12/2014 el impuesto grava un combustible.

El combustible nuclear y el combustible gastado y los residuos radiactivos tienen una composición química y unas características de emisión de calor, desintegración

radioactiva y emisión de radiación ionizante claramente diferentes. El siguiente cuadro, elaborado a partir de la información del Consejo de Seguridad Nuclear y de la Empresa Nacional de Residuos Radioactivos (ENRESA), ilustra las diferencias entre el combustible nuclear y el combustible gastado y los residuos radioactivos, desde el punto de vista físico-químico:

|                                | Combustible nuclear  | Combustible gastado y residuos radioactivos   |
|--------------------------------|--|---|
| Composición química            | Óxido de uranio (95% U-238, 5% U-235)  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Óxido de uranio (99,3% U-238, 0,7% U-235)</li> <li>• Productos de fusión</li> <li>• Productos de activación</li> <li>• Plutonio</li> <li>• Actividades minoritarias</li> <li>• Casi todos los elementos de la tabla periódica</li> </ul>     |
| Desintegración radioactiva     | Período de semi-desintegración de 700 millones de años para el uranio U-235 y 4470 millones de años para el U-238. | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Período de semidesintegración de 700 millones de años para el uranio U-235 y 4470 millones de años para el U-238.</li> <li>• Radionucleidos generados a partir de la fisión nuclear con diferentes periodos de semidesintegración</li> </ul> |
| Emisión de radiación ionizante | Radiación alfa   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Radiación alfa</li> <li>• Radiación beta</li> <li>• Radiación gamma</li> </ul>   |
| Emisión de calor               | No   | Sí  |

En consecuencia, se puede afirmar que la ley estatal grava residuos radioactivos mientras que la ley catalana grava combustible nuclear.

La representación de la parte actora considera que «combustible nuclear» y «combustible gastado» son sinónimos, aspecto que se acaba de demostrar inexacto y erróneo, y que la «utilización de combustible» equivale a la «producción de combustible gastado». Para demostrar que la mera utilización de combustible no equivale a producir combustible gastado es necesario tener en cuenta el carácter medioambiental y de protección civil del impuesto catalán, a lo que se dedica la siguiente alegación.

**TERCERA. EL RIESGO MEDIOAMBIENTAL Y SU LIGAMEN CON LA PROTECCIÓN CIVIL DEL IMPUESTO SOBRE LA PRODUCCIÓN DE ENERGÍA ELÉCTRICA DE ORIGEN NUCLEAR LO DIFERENCIAN DEL IMPUESTO ESTATAL SOBRE LA PRODUCCIÓN DE COMBUSTIBLE NUCLEAR GASTADO Y RESIDUOS RADIATIVOS RESULTANTES DE LA GENERACIÓN DE ENERGÍA NUCLEOELÉCTRICA**

Se ha dejado constancia que, para el Tribunal Constitucional, la finalidad fiscal o extrafiscal de un impuesto es un elemento que permite distinguir el hecho imponible de un tributo autonómico del hecho imponible de un tributo estatal, como se dice en la STC 122/2012 (FJ 4 y 7), reiterado en la citada STC 96/2013 (FJ 11).

El Tribunal Constitucional ha diferenciado entre el carácter fiscal y extrafiscal de los tributos. En este sentido, en la STC 60/2013 (FJ 2), haciendo un resumen de la doctrina anterior, toma en consideración si los impuestos pretenden, bien la financiación del gasto público general, constituyendo una fuente

de ingresos o medios económicos para satisfacer sus necesidades financieras generales. O bien, si su intención principal es, en cambio, la de obtener una financiación sectorial, como instrumento al servicio de políticas específicas distintas de la puramente recaudatoria de alcance general, por lo que la finalidad extrafiscal, además, pretende «[...] coadyuvar a disuadir a los sujetos pasivos de la realización de una determinada conducta, del incumplimiento de ciertas obligaciones o, dicho en términos positivos, su intención es estimular o incentivar una determinada actuación» (STC 122/2012, FJ 4).

Como es sabido, un tributo, por definición, tiene un componente contributivo. Sin embargo, éste puede generarse igualmente atendiendo las necesidades de una determinada política pública o para promover un comportamiento proclive a un determinado principio constitucional. Los tributos, pues, además de ser un medio para obtener recursos para el sostén del gasto público, pueden servir para atender la realización de los principios y los fines contenidos en la Constitución (art. 2 LGT). De manera que la figura impositiva, sin perder su sentido identificador original, puede obedecer a la vez a otro objetivo sectorial, pudiendo tener este último un sentido predominante. Por lo tanto, a partir de la constatación de que ambas finalidades no son incompatibles entre sí, hay que ver que rasgo característico prevalece, bien la finalidad contributiva o bien la retributiva, lo que permitirá determinar su carácter exclusivamente fiscal o más bien extrafiscal. Por ejemplo, en la STC 168/2004, FJ 10.c, se considera que la protección civil otorga al gravamen examinado una vertiente retributiva que prevalece respecto del estrictamente fiscal, de manera que éste último no es el fin exclusivo del tributo.

El Tribunal Constitucional en distintas sentencias ha aceptado que la tributación autonómica pueda tener también carácter extrafiscal, lo que ha permitido a las comunidades autónomas un espacio impositivo propio, que, de otra manera, les sería más difícil de alcanzar.

«[...] en lo que se refiere a la alegada finalidad extrafiscal del tributo, desde la STC 37/1987, de 26 de marzo, dijimos que “constitucionalmente nada cabe objetar a que, en general, a los tributos pueda asignárseles una finalidad extrafiscal y a que, ya más en particular, las Comunidades Autónomas puedan establecer impuestos con ese carácter” [STC 186/1993, de 7 de junio, FJ 4 a).]» (STC 122/2012, FJ 4)

A mayor abundamiento, el carácter extrafiscal de los tributos autonómicos ha encontrado un campo propicio en las políticas ambientales, hasta el punto de que la fiscalidad ambiental se considera prototípica de este carácter, a pesar de compartir la finalidad contributiva.

Según el Tribunal Constitucional, la finalidad extrafiscal de los tributos autonómicos ambientales permitiría justificar la no existencia de la doble imposición con otros tributos estatales o locales, como igualmente puede argumentarse en relación con otros elementos del tributo. Ahora bien, esta finalidad no sólo debe ser alegada, sino que ha de caracterizar la configuración del tributo (STC 179/2006, FJ 10), de manera que la prevalencia del elemento ambiental y extrafiscal debe poder determinarse a partir de las evidencias de la ley que configura el tributo, o al menos a partir de indicios plasmados en los diferentes elementos del régimen jurídico del tributo. En cualquier caso, se ha de evitar que la existencia de un tributo ambiental y su conformidad *ab initio* con el bloque de la constitucionalidad permitan cubrir una necesidad de financiación autonómica bajo la excusa ambiental, de manera que esta justificación debe estar presente en el impuesto en su conjunto y tiene que prevalecer respecto de la finalidad meramente recaudatoria.

La Ley del Parlamento de Cataluña 12/2014 ha creado tres impuestos que se pueden adjetivar como ambientales. Estas nuevas figuras tributarias se adoptan siguiendo las recomendaciones de la Unión Europea para la adopción de medidas de fiscalidad medioambiental, ya existen en otras comunidades autónomas y en otros países europeos donde la fiscalidad verde ha tenido más tradición.

En el ámbito de la Unión Europea, la actuación en materia de protección del medio ambiente se fundamenta en los principios de «cautela y de acción preventiva», «corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente en la fuente misma» y «quien contamina paga» (art. 191.2 TFUE). Este último principio ha tenido una incidencia significativa en la implementación de medidas tributarias, que se han perfilado como ins-

trumentos útiles para la consecución de las políticas medioambientales comunitarias. Además de la recepción expresa del principio de «quien contamina «paga», en el ámbito europeo, la tributación ambiental se ha caracterizado por la exigencia de unanimidad para la adopción de disposiciones de carácter esencialmente fiscal y la preeminencia de la imposición sobre la energía y los hidrocarburos respecto de otros vectores ambientales.

La Unión Europea ha sido pionera en el establecimiento de políticas energéticas y en la lucha contra el cambio climático, con su apoyo al Protocolo de Kioto y el establecimiento de los objetivos 20-20-20 (reducir un 20% la emisión de gases de efecto invernadero respecto de los niveles de 1990, aumentar hasta el 20% el consumo energético final de energías renovables, reducir un 20% el consumo en energía primaria comparado con los niveles tendenciales).

En este sentido, y por lo que ahora interesa, se han llevado a cabo diversas iniciativas en el ámbito de la fiscalidad energética, entre las que se puede destacar la Comunicación de la Comisión sobre la propuesta de Directiva por la que se crea un impuesto sobre las emisiones de dióxido de carbono y la energía (COM 1992 226 [final]); la Directiva 2003/96/CE del Consejo, de 27 de octubre de 2003, por la que se reestructura el régimen comunitario de imposición de los productos energéticos y de la electricidad; o el Libro verde, de 28 de marzo de 2007, sobre la utilización de instrumentos de mercado en la política de medio ambiente y otras políticas relacionadas (COM 2007 140 [final]). Éste último ha destacado que la energía, en términos de sostenibilidad ambiental, es actualmente la prioridad de la Unión Europea, motivo por el cual «las políticas fiscales tendrán un papel importante para conseguir un consumo energético más limpio, la adopción de energías más limpias y la inversión en nuevas tecnologías e innovación». Asimismo, aboga por el uso de instrumentos económicos o basados en el mercado, por ejemplo, impuestos indirectos, porque proporcionan un medio efectivo y rentable por alcanzar determinados objetivos políticos.

La idea de los llamados impuestos ambientales es que la finalidad recaudatoria se conjuga con la finalidad de orientar el comportamiento de los afectados, haciéndolos interiorizar los costes no deseados y externalidades negativas de las actividades que llevan a cabo. El preámbulo de la Ley 12/2014 lo expresa cuando indica que: «con su exacción se obtendrán ingresos adicionales que han de permitir subvenir, en parte, a los gastos e inversiones públicas en materia de medio ambiente y, en general, a las políticas de fomento de la preservación y la mejora de la calidad del medio ambiente».

Más allá de las diferencias en el hecho imponible de ambos impuestos, explicadas en la alegación prece-



dente, cabe destacar la diferente finalidad y función de las citadas figuras tributarias.

Tanto el impuesto estatal como el impuesto autonómico tienen su razón de ser en dos finalidades diferenciadas: el impuesto estatal se preocupa de la capacidad económica mediante la producción de combustible nuclear gastado resultante de cada reactor nuclear y de los aspectos medioambientales del residuo nuclear (combustible nuclear gastado), mientras que el impuesto autonómico se centra en la protección civil y el riesgo medioambiental previo.

Además, mientras que la mera producción termonuclear de energía no es directamente contaminante, sí que lo son, y mucho, los residuos radiactivos que produce, de manera que éstos también pueden ser objeto de tributación. Así, se puede diferenciar entre la producción de energía y la generación de residuos, gravados por la Ley estatal 15/2012 a través del impuesto sobre la producción de combustible nuclear gastado y residuos radiactivos resultantes de la generación de energía nucleoelectrónica, de una parte (arts. 15 a 18), y del de la actividad de almacenamiento de combustible nuclear gastado y residuos radiactivos en instalaciones centralizadas, de la otra (arts. 19 a 27), que, además de los residuos, gravan la no reposición natural del uranio.

Por otra parte, en la formulación del hecho imponible, el impuesto estatal no hace ningún tipo de referencia al impacto o incidencia ambiental, ni tampoco al riesgo o daño potencial sobre el entorno que, en cambio, constan en la Ley 12/2014. El propio título de la ley estatal es significativo, ya que la denominación de la Ley 15/2012 hace referencia a medidas fiscales de sostenibilidad energética.

En el caso del impuesto catalán sobre la producción de energía eléctrica de origen nuclear su carácter medioambiental y su ligamen con la protección civil son claros. Por un lado, en la propia definición del hecho imponible se insiste en el hecho que se crea el impuesto «por el efecto que puede tener en el medio ambiente y por el daño que eventualmente puede producir en él» (art. 23 Ley 12/2014). Por otro lado, la supresión del gravamen de protección civil a las centrales nucleares, para que no hubiera doble imposición por este hecho (disposición adicional segunda Ley 12/2014).

Lo que grava la Ley 12/2014 no es tanto la producción de la energía –la realización de una actividad–, como el riesgo que esta entraña en relación con la salud y el medio ambiente, ya que precisamente el hecho imponible se califica por el riesgo que implica la realización de la actividad productiva. El presupuesto de hecho del nacimiento de la obligación tributaria no sería tanto la producción de la energía, como el riesgo medioambiental que comporta la generación de ésta, mediante el procedimiento termonuclear. De esta manera tiene sentido la opción del legislador de no

gravar realmente la actividad productiva, porque genera rentas, ni tampoco la contaminación efectiva o el impacto ambiental, sino el peligro de contaminación potencial al que debe hacerse frente y los gastos para mitigar ese riesgo, como sucede en el ámbito de la protección civil, con el gravamen previsto en la Ley catalana 4/1997, que fue declarado constitucional, sin enmienda alguna, por el Tribunal Constitucional en la STC 168/2004. Así, el objeto del tributo, en el artículo 21 de la Ley 12/2014 se refiere a ello cuándo menciona «el eventual daño».

Por ello no es disparatado entender que la utilización de la cantidad (el peso) de combustible nuclear expresado en la definición de la base imponible (art. 26 Ley 12/2014), es adecuado en tanto que mide el nivel de riesgo que se puede ocasionar. Se podría establecer teóricamente, en condiciones técnicas de seguridad equivalentes, una relación proporcional entre el nivel de producción y el riesgo de sufrir un incidente. Si no hay producción, prácticamente desaparecerá el riesgo. A mayor producción, mayor posibilidad de incidencias, si las condiciones técnicas de seguridad son idénticas. Por lo tanto, aunque la base imponible se refiera a la producción y no a la contaminación, se podría considerar que la generación del riesgo es proporcional a la producción y, consiguientemente, si lo que efectivamente se quiere gravar es la incidencia peligrosa sobre el medio ambiente, medir la producción bruta, es decir, la energía total generada, es adecuado constitucionalmente, teniendo en cuenta además las dificultades para cuantificar objetivamente el daño eventual, ya que, sin tener en cuenta los residuos, no hay contaminación real en la mera producción. El impuesto no depende de la renta que se pueda producir, sino que, a través de la producción efectiva, indica la peligrosidad de la actividad productiva.

Cabe recordar que la versión inicial del proyecto de ley que después devino la Ley 12/2014 no acreditaba suficientemente la finalidad ambiental del impuesto catalán sobre la producción de energía eléctrica de origen nuclear, como dejó dicho el Consejo de Garantías Estatutarias de la Generalidad de Cataluña en su dictamen 18/2014, aspecto que se corrigió antes de la aprobación final de la Ley 12/2014.

Según el Tribunal Constitucional, también puede constituir una demostración del carácter protector del ambiente el hecho de que el tributo, en la base imponible o en otros elementos, contenga instrumentos que estimulen las actividades protectoras del medio ambiente, que prevengan o reparen daños ambientales. Así la norma tendría que prever inversiones para minorar la afectación ambiental, presente o futura, o bien medidas que no incentiven las acciones claramente nocivas para el entorno (STC 179/2006, FJ 6 y FJ 9, respectivamente).

En este sentido cabe citar el artículo 22 de la Ley 12/2014 que expresamente prevé la afección de los ingresos a aspectos de protección civil y de reequilibrio territorial.

#### ARTÍCULO 22. AFECTACIÓN

1. Se afectan parcialmente los ingresos del impuesto sobre la producción de energía eléctrica de origen nuclear en la cuantía de 257.154 euros anuales, al efecto de atender la financiación de los medios y las actividades y actuaciones de protección civil expresamente destinadas a la disminución, el control y, si procede, la reducción de los riesgos derivados de la actividad gravada.

2. Una parte de la recaudación del impuesto sobre la producción de energía eléctrica de origen nuclear puede ser destinada, mediante la Ley de presupuestos de la Generalidad de Cataluña, y con la prioridad de atender las necesidades de gasto propias de la Generalidad, a crear un fondo orientado a fomentar el reequilibrio territorial de las zonas afectadas por actividades de producción de energía eléctrica de origen nuclear, con el fin de promover y mejorar su competitividad y su diversificación económica.

De forma que puede hacerse una interpretación según la cual la Ley catalana 12/2014 grava los peligros y riesgos del combustible nuclear y su utilización, mientras la Ley estatal 15/2012 grava el aspecto económico de la producción de combustible gastado y los riesgos inherentes a los residuos nucleares.

En la medida que la interpretación sostenida por esta representación es razonable y se conforma siguiendo un espíritu integrador y sistemático (criterio utilizado por la jurisprudencia constitucional a menudo en su labor hermenéutica como se expresa en la STC 101/2008, FJ 10), puede afirmarse la constitucionalidad del impuesto sobre la producción de energía eléctrica de origen nuclear.

Por todo lo anterior, al Tribunal Constitucional,

#### SOLICITA

Que teniendo por presentado el presente escrito en tiempo y forma, y los documentos que lo acompañan, se sirva admitirlo, tenga por personado al Parlamento de Cataluña en el recurso de inconstitucionalidad núm. 4292-2015 y por formuladas las anteriores alegaciones y, en sus méritos, dicte sentencia en la que declare la plena constitucionalidad de los artículos 1.1.c y 21 a 30 de la Ley del Parlamento de Cataluña 12/2014, de 10 de octubre, del impuesto sobre la emisión de óxidos de nitrógeno a la atmósfera producida por la aviación comercial, del impuesto sobre la emisión de gases y partículas a la atmósfera producida por la industria y del impuesto sobre la producción de energía eléctrica de origen nuclear.

#### OTROSÍ DICE:

Que habiendo sido invocado el artículo 161.2 de la Constitución por la representación del presidente del Gobierno, de conformidad con el acuerdo del Consejo de Ministros de 17 de julio de 2015, el Tribunal ha acordado la suspensión automática de los preceptos impugnados (los artículos 1.1.c y 21 a 30 de la Ley del Parlamento de Cataluña 12/2014, de 10 de octubre, del impuesto sobre la emisión de óxidos de nitrógeno a la atmósfera producida por la aviación comercial, del impuesto sobre la emisión de gases y partículas a la atmósfera producida por la industria y del impuesto sobre la producción de energía eléctrica de origen nuclear), desde la fecha de interposición de la demanda para las partes legitimadas en el proceso, y desde que aparezca publicada la suspensión en el Boletín Oficial del Estado para los terceros.

No obstante lo anterior, esta representación considera que procede el levantamiento inmediato de la citada suspensión, sin que la resolución sobre este extremo deba demorarse hasta los cinco meses desde que fue acordada.

#### ***A) Posibilidad de proceder al levantamiento inmediato de la suspensión de la vigencia y aplicación del artículo impugnado.***

El Tribunal Constitucional ha admitido en diversas ocasiones la posibilidad de que en determinadas circunstancias se acuerde el levantamiento de la suspensión de la norma impugnada, sin tener que esperar al agotamiento del plazo de cinco meses establecido en el artículo 161.2 CE.

Ello es así porque el propio precepto constitucional admite dicha posibilidad al establecer, como máximo, el plazo de cinco meses dentro del cual el Tribunal deberá ratificar o levantar la suspensión acordada en su momento, de forma imperativa y a instancias del Gobierno, por invocación del referido precepto constitucional. De hecho, y en consonancia con lo previsto en el artículo 161.2 CE, la propia doctrina constitucional ya ha reconocido en reiteradas ocasiones que los cinco meses son, precisamente el límite máximo inicialmente previsto para la suspensión y que se incluye «entre las potestades de este Tribunal ratificar o levantar la suspensión dentro de este plazo» (ATC 157/2008, de 12 de junio FJ 2).

En el mismo sentido, y por todos, cabe citar, entre otros, los AATC 355/1989, de 20 de junio, FJ 1; 154/1994, de 3 de mayo, FJ 1; 222/1995, de 18 de julio, FJ 1; 176/2002, de 1 de octubre, FJ 1; 99/2003, de 6 de marzo, FJ 5, y en especial, el ATC 417/1997, de 16 de diciembre, en cuyo fundamento jurídico 1 se dice:

«(...) debe recordarse a este respecto que, según doctrina ya consolidada, nada impide a la Comunidad Autónoma autora de la Ley recurrida solicitar anticipadamente –esto es, antes del transcurso de los cin-

co meses a los que alude el art. 161.2 CE—el levantamiento de la suspensión (AATC 1140/1987, 355/1989 y 504/1989), toda vez que el tenor literal de dicha disposición constitucional indica que los cinco meses son, precisamente, el límite máximo inicialmente previsto para la suspensión, incluyéndose, por tanto, entre las atribuciones de este Tribunal la de ratificar o levantar la suspensión dentro de ese plazo. De otro lado, tampoco el art. 30 LOTC veda en modo alguno que este Tribunal acuerde el levantamiento de la suspensión sin necesidad de agotar el reiterado plazo de cinco meses (AATC 154/1994, 221/1995, 222/1995 y 292/1995)».

Con la intención de apuntar brevemente cuáles son los parámetros que a criterio del Alto Tribunal rigen la decisión sobre el levantamiento o el mantenimiento de la suspensión, y sin perjuicio de que esta representación los desarrolle posteriormente poniéndolos en relación con el precepto impugnado, debemos destacar que las resoluciones del Tribunal Constitucional acerca del mantenimiento o no de la suspensión automática, queda presidida por la ponderación de los intereses en juego, por el examen de las situaciones creadas por la norma, por la naturaleza de los actos impugnados regidos por el principio de presunción de la constitucionalidad de las normas objeto del conflicto, y por la consistencia de las razones que aporte el Gobierno en defensa del referido mantenimiento. En consecuencia, y partiendo siempre, según una consolidada jurisprudencia constitucional recaída en diversos incidentes de suspensión, es preciso que en el presente supuesto se ponderen los intereses en presencia, a saber tanto el general y público, como el particular y privado de terceras personas afectadas y se analicen los perjuicios de imposible o difícil reparación que se sigan del mantenimiento o levantamiento de la suspensión de la vigencia o aplicación de la disposición o resolución impugnada (AATC 727/1984, de 22 de noviembre, FJ 2; 753/1984, de 29 de noviembre, FJ 2; 175/1985, de 7 de marzo, FJ único; 355/1989, de 20 de junio, FJ 3; 329/1992, de 27 de octubre, FJ 2; 46/1994, de 8 de febrero, FJ 1; 251/1996, de 17 de septiembre, FJ 1; 231/1997, de 24 de junio, FJ 1; 417/1997, de 16 de diciembre, FJ 1; 169/1998, de 14 de julio, FJ 1; 218/1998, de 14 de octubre, FJ 1; 18/1999, de 26 de enero, FJ 1; 72/1999, de 23 de marzo, FJ 1; 100/2002, de 5 de junio FJ 2; 88/2008, de 2 de abril, FJ 2, y 157/2008, de 12 de junio, FJ 2).

### **B) Naturaleza de la institución suspensiva del artículo 161.2 CE**

La potestad gubernamental de veto suspensivo establecida en el artículo 161.2 CE en el seno de los procedimientos constitucionales instados contra las Comunidades Autónomas aparece como una medida estrictamente procesal, de naturaleza cautelar o de protección preventiva sobre la cual el propio Tribunal Constitucional se deberá pronunciar y sin que por ello deba entrar en el fondo del asunto. En este sentido, este Tribunal ha venido reconociendo que en la opera-

ción de ponderación de los intereses en presencia a los efectos de poder adoptar la correspondiente decisión sobre el mantenimiento o levantamiento del precepto o de la norma impugnada, única y exclusivamente deben tenerse en cuenta las situaciones de hecho que se derivan del análisis de las normas impugnadas y en atención al carácter cautelar de la medida, al margen pues de la viabilidad de las pretensiones que las partes han formulado (AATC 100/2002, de 5 de julio, FJ 2, y 176/2002, de 1 de octubre, FJ 1).

En consecuencia, y partiendo de esta óptica cautelar el Tribunal debe tomar en consideración la naturaleza excepcional de la suspensión de las leyes, derivada de la presunción de constitucionalidad de las mismas, como consecuencia del principio democrático. Por todo ello, el levantamiento o el mantenimiento de la suspensión del precepto impugnado derivada de la invocación gubernamental del artículo 161.2 CE debe determinarse, de acuerdo con la doctrina consolidada de ese Tribunal y mantenida en el ya citado ATC 417/1997, atendiendo a lo siguiente:

«(...) la presunción de legitimidad de que gozan las leyes, en cuanto expresión de la voluntad popular (AATC 154/1994 y 221/1995); la necesidad de ponderar, de un lado, los intereses en presencia, tanto el general y el público como el particular de las terceras personas afectadas, y, de otra parte, los perjuicios de imposible o difícil reparación que se sigan del mantenimiento o levantamiento de las suspensiones (especialmente, AATC 222/1995 y 291/1995); y, por último, que todo ello debe ser examinado a la luz de la naturaleza cautelar de la medida y sin prejuzgar la decisión sobre el fondo del asunto (por todos, AATC 154/1994 y 221/1995 de 18 de julio FJ3)».

Sobre el carácter excepcional de la institución suspensiva, el Tribunal se ha pronunciado en el sentido de afirmar que la misma «... es, además, tanto más enérgica cuanto más directa es la conexión del órgano con la voluntad popular y llega por eso a su grado máximo en el caso del legislador, que lo es, precisamente, por ser el representante de tal voluntad. Como el legislador está vinculado por la Constitución la constatación de que la Ley la ha infringido destruye la presunción y priva de todo valor a la Ley, pero mientras tal constatación no se haya producido, toda suspensión de la eficacia de la Ley, como contraria a dicha presunción, ha de ser considerada excepcional,.../... (STC 66/1985 de 23 de mayo FJ3)».

Estrechamente vinculada con el carácter de excepcional del mantenimiento de la suspensión de la norma impugnada, en cuanto excepción a la regla general de eficacia de las normas, el Tribunal ha mencionado en reiteradas ocasiones sobre la necesidad de que el Gobierno aporte cuantos razonamientos y argumentos sean suficientes a los efectos de poder justificar la necesidad de la medida suspensiva. En esta línea argumental y sobre el alcance de la referida justificación, el Tribunal ha manifes-

tado: «En este sentido ha de recordarse que el mantenimiento de la suspensión requiere que el Gobierno, a quien se debe la iniciativa, no sólo invoque la existencia de aquellos perjuicios, sino que «es preciso demostrar o, al menos, razonar consistentemente su procedencia y la imposible o difícil reparación de los mismos, ya que debe partirse en principio de la existencia de una presunción de constitucionalidad a favor de las normas o actos objeto de conflicto (AATC 472/1988, 589/1988, 285/1990, 266/1994, 267/1994, 39/1995, 156/1996, y 100/2002)» (ATC 176/2004, de 11 de mayo, FJ 3)» (AUTO 300/2005, de 5 de julio de 2005, FJ 3), añadiendo también el Alto Tribunal que «los argumentos en los que justifique el mantenimiento de la suspensión solicitada han de ser aportados y razonados con detalle...» (AATC 88/2008, de 2 de abril, FJ 5, y 189/2001, de 3 de julio, FJ 1) y «desarrolladas de forma convincente por quien las alega» (ATC 29/1990, de 16 de enero, FJ 1) de modo que «el mecanismo previsto en el artículo 161.2 no pueda ser prolongado sin una justificación expresa y suficiente (ATC 154/1994)» (ATC 221/1995, de 18 de julio, FJ 3).

A mayor abundamiento, el Alto Tribunal también ha venido a exigir a quien deba probar la necesidad de la medida cautelar solicitada que la verosimilitud de los perjuicios invocados y que sirven de soporte para justificar el mantenimiento de la suspensión del precepto impugnado no puede quedar condicionada a la necesidad de proceder al análisis de fondo del asunto, evitando por ello, que se aporten suposiciones o aproximaciones de hecho. En este sentido, debe mencionarse el ATC 189/2001 de 3 de julio que en su FJ 2 establece: «Ya dijimos con ocasión del mismo trámite incidental de otro tributo autonómico, en el que el Abogado del Estado empleaba el mismo argumento, que la verosimilitud de los perjuicios invocados por el Abogado del Estado, meramente potenciales e hipotéticos, aparece condicionada en este supuesto a que en la Sentencia resuelva en su momento el recurso de inconstitucionalidad».

Finalmente, el Alto Tribunal ha exigido que la decisión sobre el mantenimiento o la suspensión del precepto impugnado debe de adoptarse previa valoración o ponderación de un lado, de los intereses concernidos ya sean públicos y generales o particulares y privados de terceros afectados y de otro, de los «perjuicios irreparables de imposible o difícil reparación» (ATC 69/2012, de 17 de abril FJ 2) que se derivarían tanto del mantenimiento, como del levantamiento de la suspensión de la vigencia de los preceptos impugnados.

En este sentido, es reiterada la doctrina constitucional que corrobora lo anteriormente expuesto, como ha indicado en el ATC 44/2011, de 12 de abril, en el Fundamento Jurídico 2: «Sobre este tipo de incidentes de suspensión es reiterada nuestra doctrina según la cual, para decidir acerca del mantenimiento o levantamiento de la misma, es necesario ponderar, de un lado, los

intereses que se encuentran concernidos, tanto el general y público como, en su caso, el particular o privado de las personas afectadas, y, de otro, los perjuicios de imposible o difícil reparación que puedan derivarse del mantenimiento o levantamiento de la suspensión. Igualmente, se ha destacado que esta valoración ha de efectuarse mediante el estricto examen de las situaciones de hecho creadas y al margen de la viabilidad de las pretensiones que se formulen en la demanda, recordando que el mantenimiento de la suspensión requiere que el Gobierno de la Nación, a quien se debe la iniciativa, aporte y razone con detalle los argumentos que la justifiquen, pues debe partirse en principio de la presunción de constitucionalidad de las normas objeto de recurso (por todos, ATC 105/2010, de 29 de julio, FJ 2)».

En el mismo sentido, y entre otras muchas, se ha pronunciado este Tribunal en los AATC 189/2001, de 3 de julio FJ 1; 176/2002, de 1 de octubre, FJ 1; 105/2010, de 29 de julio, FJ 2; 42/2011, de 12 de abril, FJ 2, y 69/2012, de 17 de abril, FJ 2.

Finalmente, destacar que de la lectura de la jurisprudencia constitucional anteriormente reproducida el Alto Tribunal exige que en la operación de ponderación no se tenga en cuenta en ningún caso, ni la cuestión de fondo objeto de análisis jurídico-constitucional, toda vez que no puede existir ninguna vinculación entre la necesidad de la medida adoptada en el procedimiento incidental y el contenido de la resolución de fondo que en su día se pueda adoptar, ni el margen de viabilidad de las pretensiones que se formulen en la demanda (además de las anteriormente reproducidas cabe citar también los AATC 12/2006, de 17 de enero, FJ 5; 157/2008, de 12 de junio, FJ 4; 114/2011, de 19 de junio, FJ 4, y 95/2011, de 21 de junio, FJ 4).

***C) Ponderación de los intereses en presencia en este procedimiento de inconstitucionalidad: únicamente se producen daños reales y perjuicios irreparables de imposible o difícil reparación si se mantiene la suspensión del impuesto catalán sobre la producción de energía eléctrica de origen nuclear.***

El impuesto cuestionado viene a aumentar las fuentes de ingresos de la Generalitat de Cataluña, junto con el resto de medidas de incremento de tasas e impuestos o de creación de nuevas figuras tributarias que ha aprobado el Parlamento de Cataluña en los últimos años. En el actual contexto de crisis y de consolidación fiscal, mantener la suspensión del impuesto implicaría comprometer los compromisos financieros de Cataluña y del conjunto del Reino de España con relación a los umbrales de déficit fijados en el marco europeo.

Y aunque pueda pensarse que es un argumento político –porque en parte lo es– no parece el mejor mensaje que lanzar a los mercados y a las instituciones euro-

peas que una Comunidad Autónoma no puede usar su autonomía financiera para crear nuevos impuestos con los que reducir el déficit público.

Pero hay que recordar que actualmente la estabilidad presupuestaria es un imperativo constitucional. La principal novedad de la reforma del artículo 135 CE radica en que introduce un verdadero principio, el de estabilidad presupuestaria, que ya no cabe utilizar solo instrumentalmente para aplicar los fines constitucionales, sino que se erige en un fin en sí mismo que habrá que ponderar con los principios y derechos constitucionales vigentes hasta ahora. Dicha ponderación puede expresarse así: máxima consecución de los principios y derechos del Estado social con mínima desviación de la estabilidad presupuestaria.

La configuración del principio de estabilidad presupuestaria se articula a partir de dos criterios complementarios: los de limitación y control del déficit público estructural (apartado 2) y de la deuda pública (apartado 3), pues una y otra magnitud expresan o revelan la situación y la tendencia, respectivamente, de la economía pública de un país.

El preámbulo de la reforma constitucional alude a este cambio axiológico cuando expone que con ella «la estabilidad presupuestaria adquiere un valor verdaderamente estructural y condicionante de la capacidad de actuación del Estado, del mantenimiento y desarrollo del Estado Social que proclama el art. 1.1 de la propia Ley Fundamental y, en definitiva, de la prosperidad presente y futura de los ciudadanos. Un valor, pues, que justifica su consagración constitucional, con el efecto de limitar y orientar, con el mayor rango normativo, la actuación de los poderes públicos.»

Así pues, a partir de ahora, los poderes públicos deberán perseguir conjuntamente los objetivos de optimización de las prestaciones sociales (educación, cultura, sanidad, protección social, dependencia, vivienda, medio ambiente) y de estabilidad presupuestaria, ponderando entre ellos según sean las necesidades sociales, de un lado, y de otro las disponibilidades y previsiones presupuestarias en cada momento y lugar.

En este contexto, el impuesto suspendido venía a reforzar las fuentes de financiación de la Generalidad en materia medioambiental y de protección civil, y con ello a cumplir los objetivos de déficit necesarios para mantener la estabilidad presupuestaria. En concreto, el artículo 22 de la Ley 12/2014, anteriormente transcrito, establece la afección «al efecto de atender la financiación de los medios y las actividades y actuaciones de protección civil expresamente destinadas a la disminución, el control y, si procede, la reducción de los riesgos derivados de la actividad gravada» y también al fomento del reequilibrio territorial.

Es necesario apuntar los daños reales y perjuicios irreparables de imposible o difícil reparación que se producirían en caso de que el impuesto no recuperara

su vigencia, ya que esos ingresos no se efectuarían y la prestación de dichos servicios quedaría comprometida.

Además, el hecho que la propia Ley del Parlamento de Cataluña 12/2014 haya previsto la supresión del gravamen de protección civil a las centrales nucleares, para que no se produjera doble imposición con la aprobación del nuevo impuesto catalán sobre la producción de energía eléctrica de origen nuclear (disposición adicional segunda Ley 12/2014), provoca que con la suspensión del impuesto catalán sobre la producción de energía eléctrica de origen nuclear dichas instalaciones no contribuyan a sufragar los dispositivos y planificación de protección civil necesaria, ni se grave el potencial riesgo para el medio ambiente de tener a disposición de ser usado el combustible nuclear.

Por lo que mantener la suspensión implicaría persistir en un vacío normativo tributario que afectaría a la seguridad jurídica de unas instalaciones que están sometidas a unos riesgos de protección civil altamente elevados.

De todo lo expuesto anteriormente se deduce que, en caso de acordar el levantamiento de la suspensión del precepto impugnado, se va a recuperar una tributación que no va a afectar los intereses en presencia, tanto el general y el público como el particular de las terceras personas afectadas, que anteriormente ya pagaban el gravamen de protección civil, y además no va a producir perjuicios de imposible o difícil reparación con motivo del levantamiento de la referida institución cautelar.

En cambio, con el mantenimiento de la suspensión se podrán producir perjuicios de imposible o difícil reparación especialmente en materia de financiación de la protección civil ligada a la disminución, el control y, si procede, la reducción de los riesgos derivados de la actividad gravada.

Por todo ello, al Tribunal Constitucional,

#### OTROSÍ SOLICITA

Que, de conformidad con lo que se manifiesta en el anterior otrosí, y previos los trámites oportunos, acuerde el levantamiento inmediato de la suspensión de los artículos 1.1.c y 21 a 30 de la Ley del Parlamento de Cataluña 12/2014, de 10 de octubre, del impuesto sobre la emisión de óxidos de nitrógeno a la atmósfera producida por la aviación comercial, del impuesto sobre la emisión de gases y partículas a la atmósfera producida por la industria y del impuesto sobre la producción de energía eléctrica de origen nuclear.

Barcelona para Madrid, a 3 de septiembre de 2015

Fernando Domínguez García  
Letrado del Parlamento de Cataluña