

19068 *Pleno. Sentencia 168/2004, de 6 de octubre de 2004. Recurso de inconstitucionalidad 3726/1997. Promovido por el Presidente del Gobierno contra los artículos de la Ley del Parlamento de Cataluña 4/1997, de 20 de mayo, de protección civil de Cataluña, que establecen un gravamen sobre los elementos patrimoniales afectos a las actividades de las que pueda derivar la activación de planes de protección civil.*

Potestad tributaria y autonomía financiera de las Comunidades Autónomas: doble imposición inexistente (STC 289/2000). Competencias sobre energía y bases estatales sobrevenidas.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por doña María Emilia Casas Baamonde, Presidenta, don Guillermo Jiménez Sánchez, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Roberto García-Calvo y Montiel, don Eugeni Gay Montalvo, don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, don Ramón Rodríguez Arribas, don Pascual Sala Sánchez, don Manuel Aragón Reyes y don Pablo Pérez Tremps, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 3726/97, interpuesto por el Presidente del Gobierno contra los artículos 58 a 64 de la Ley del Parlamento de Cataluña 4/1997, de 20 de mayo, de protección civil de Cataluña. Han intervenido y formulado alegaciones en el proceso el Parlamento y el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña. Ha sido Ponente el Magistrado don Pascual Sala Sánchez, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El Abogado del Estado, en representación del Presidente del Gobierno de la Nación, mediante escrito que tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal el 25 de agosto de 1997, con invocación expresa del art. 161.2 CE, formuló recurso de inconstitucionalidad contra los preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 4/1997, de 29 de mayo, de protección civil de Cataluña, de los que se hace mérito en el encabezamiento de esta Sentencia.

El escrito rector de este proceso constitucional se abre con la reproducción de los preceptos legales impugnados, indicándose seguidamente que su objeto se refiere al establecimiento del tributo sobre los elementos patrimoniales afectos a las actividades de las que pueda derivarse la activación de planes de protección civil y situados en el territorio de la Comunidad Autónoma de Cataluña, por lo que se recurre a la totalidad de la sección séptima del capítulo cuarto de la Ley territorial. El Abogado del Estado señala, igualmente que «los artículos más importantes son los primeros que regulan la definición, alcance y elementos del tributo, sin embargo por conexión, de acordarse la inconstitucionalidad de la modalidad tributaria recurrida, todos los artículos deberán quedar fuera del ordenamiento jurídico al carecer de objeto».

2. Tras esta delimitación del objeto del recurso de inconstitucionalidad, se expone su fundamentación jurídica en los términos que a continuación se sintetizan.

a) En primer lugar, se examina la inconstitucionalidad de la modalidad tributaria creada por la Ley recurrida por vulneración de los arts. 133 CE y 6.3 LOFCA. El primero de estos preceptos afirma con rotundidad el carácter originario de la potestad tributaria estatal y, por tanto, el derivado de la potestad tributaria autonómica. Esta última existe únicamente «de acuerdo con la Constitución y las leyes» (art. 133.2 CE), contemplándose la posibilidad de que las Comunidades Autónomas establezcan sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales [art. 157.1 b) CE], pero siempre de conformidad con la regulación de la competencia financiera llevada a cabo «mediante ley orgánica» (art. 157.3 CE), regulación ahora plasmada en la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA).

En virtud de este juego normativo, la LOFCA se integra en el denominado bloque de la constitucionalidad, junto con otras leyes generales de especial importancia en la materia (v. gr. Ley 14/1996, de cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas), pero que no atañen al presente supuesto. Aquí nos hallamos ante un tributo propio, creado *ex novo* por la Comunidad Autónoma de Cataluña, por lo que habrá de examinarse en particular el art. 6 LOFCA y que sirve de punto de apoyo para este recurso de inconstitucionalidad.

Concretamente, el art. 6 LOFCA reproduce en su primer apartado el texto del art. 133.2 CE y, a continuación, dispone que «los tributos que establezcan las Comunidades Autónomas no podrán recaer sobre hechos imponible gravados por el Estado». El Abogado del Estado apunta que el presente recurso de inconstitucionalidad no se sustenta en la posible vulneración de este precepto, pues pudiera sostenerse que la ley autonómica no incide en ningún hecho imponible gravado por el Estado. No obstante, hace hincapié en que las posibilidades interpretativas sobre el exacto alcance del art. 6.2 LOFCA subsisten para muchos de los supuestos posibles o imaginables, aun con la clarificación llevada a cabo por la STC 37/1987.

Para el Abogado del Estado, el precepto vulnerado por las normas autonómicas impugnadas es el art. 6.3

LOFCA, de acuerdo con el cual, «las Comunidades Autónomas podrán establecer y gestionar tributos sobre las materias que la legislación de Régimen Local reserve a las Corporaciones Locales, en los supuestos en que dicha legislación lo prevea y en los términos que la misma contemple. En todo caso, deberán establecerse las medidas de compensación o coordinación adecuadas en favor de aquellas Corporaciones, de modo que los ingresos de tales Corporaciones Locales no se vean mermados ni reducidos tampoco en sus posibilidades de crecimiento futuro», en la medida en que la ley recurrida crea un nuevo tributo sobre materias reservadas a las corporaciones locales.

El art. 6.3 LOFCA es más riguroso y estricto que el art. 6.2 de la misma ley puesto que cuando se trate de tributos que recaigan sobre materias que la legislación de régimen local reserve a las corporaciones locales la competencia tributaria autonómica se restringe extraordinariamente, hasta el punto de que sólo pueden establecerse tributos autonómicos cuando exista una habilitación legal expresa y en los términos de la misma. Por otro lado, a diferencia de lo que sucede con los recargos del art. 12 LOFCA, además de dicha habilitación es necesario el establecimiento de unas medidas de compensación o coordinación. Sólo si se satisfacen estos requisitos es posible la creación de tributos sobre materias reservadas a la competencia de las corporaciones locales.

Para determinar si los preceptos legales impugnados se adecuan a lo dispuesto en el art. 6.3 LOFCA, el Abogado del Estado analiza en primer lugar la teleología de este último. A este respecto, indica que la finalidad perseguida se identifica expresamente en el inciso final del artículo, al decir que se trata de que «los ingresos de tales Corporaciones Locales no se vean mermados ni reducidos tampoco en sus posibilidades de crecimiento futuro», esto es, asegurar el nivel de ingresos por vía tributaria de estos entes públicos tanto presentes como hipotéticos pro futuro. En aras de la preservación de este propósito, que representa el cumplimiento de un mandato constitucional, pues el art. 142 CE garantiza la suficiencia de las haciendas locales, cobran pleno significado los rigurosos requisitos introducidos por el precepto.

En cuanto al alcance del precepto en cuestión, se recuerda que la STC 37/1987, de 26 de marzo, afirmó que el concepto de materia imponible es más amplio que el de hecho imponible, debiendo entenderse por aquella «toda fuente de riqueza, renta o cualquier otro elemento de la actividad económica que el legislador decida someter a imposición», en tanto que el hecho imponible «es un concepto estrictamente jurídico que la ley fija en cada caso para configurar un tributo» (FJ 14). De este modo, viene a afirmarse también la mayor amplitud del art. 6.3 LOFCA, por comparación con el art. 6.2 del mismo texto legal, pues si en este se exige identidad de hechos imponibles, en aquél basta con que se trate de tributos sobre materias imponibles gravadas por los impuestos locales. A mayor abundamiento, al referirse a «tributos sobre materias», la única interpretación correcta del precepto es que opera sobre cualquier tributo que grave o recaiga sobre tales materias, total o parcialmente.

No puede, siempre en opinión del Abogado del Estado, exigirse aquí, como en el art. 6.2 LOFCA, una suerte de «identidad de materias imponibles», porque el concepto «materia imponible» no es una noción jurídico-fiscal precisa y porque esa exigencia tornaría imposible la aplicación del precepto con un mínimo de certeza y seguridad, pudiendo producirse toda clase de delimitaciones más o menos arbitrarias o, simplemente, determinar la inaplicación del precepto al no existir nunca identidad de materias imponibles. Por ello, la única inter-

pretación precisa que puede existir es la expuesta: que el art. 6.3 LOFCA se refiere a cualquier tributo que grave o recaiga, en todo o en parte, sobre materias imponibles gravadas por impuestos locales. Precisando aún más la extensión del art. 6.3 LOFCA, lo que se quiere prohibir o limitar es la doble imposición material, es decir, que existan elementos materiales de riqueza (patrimoniales o de actividad) que se encuentren simultáneamente gravados por un impuesto local y otro autonómico. Sobre tales elementos materiales no pueden crearse tributos autonómicos sin cumplir los requisitos del art. 6.3 LOFCA (habilitación legal expresa y previsión de medidas de compensación), excluyéndose la doble imposición.

Observa por último el Abogado del Estado que la interpretación sostenida es acorde con la doctrina recogida en la STC 37/1987, donde se examina la compatibilidad del impuesto autonómico con el impuesto de contribución urbana (hoy incluido en el impuesto sobre bienes inmuebles), exclusivamente desde la perspectiva del art. 6.2 LOFCA. Por otro lado, no hace inviable la competencia tributaria autonómica puesto que no es de recibo sostener que todas las materias imponibles imaginables están gravadas de uno u otro modo por impuestos locales, sino sólo las expresamente previstas en la vigente Ley de haciendas locales.

b) A continuación se analiza la incompatibilidad del tributo creado por la Ley de protección civil de Cataluña con el régimen constitucional que se ha descrito. Análisis que parte de la premisa de que el gravamen autonómico recae sobre elementos materiales de riqueza íntegramente gravados por impuestos locales sin contar con la habilitación legal expresa exigida por el art. 6.3 LOFCA.

Aunque los términos de la Ley autonómica no sean muy técnicos, contemplados desde la perspectiva tributaria, es indudable que de los arts. 58 a 61 se deduce que el objeto del tributo son «los elementos patrimoniales afectos a las actividades de las que pueda derivar la activación de planes de protección civil y situados en el territorio de Cataluña» (art. 58.1), que el hecho imponible consiste en la realización de actividades de riesgo que expresamente se describen en el art. 59 y que los sujetos pasivos son «las personas físicas o jurídicas y las entidades que realizan la actividad a la que están afectos los elementos patrimoniales enumerados en el artículo 59» (art. 61). De donde resulta que el tributo recae sobre elementos que se encuentran gravados por el impuesto de bienes inmuebles, contemplado en la Ley de haciendas locales como un impuesto municipal. Así se deduce de la definición del impuesto recogida en el art. 61 LHL, según la cual se trata de un tributo de naturaleza real y que recae sobre «los bienes inmuebles de naturaleza rústica y urbana sitos en el respectivo término municipal» y que debe completarse con la extensa definición de bienes inmuebles de naturaleza urbana que figura en el art. 62, que comprende todos los elementos gravados con el nuevo impuesto.

Incluso si se entendiera que el objeto del gravamen impugnado consiste en la actividad de riesgo y no en los bienes afectos a ella, resultaría igualmente que nos encontramos ante una materia reservada a las corporaciones locales por la regulación del impuesto sobre actividades económicas [art. 60.1 b) LHL] y que según el art. 79.1 «es un tributo directo de carácter real, cuyo hecho imponible está constituido por el mero ejercicio en territorio nacional, de actividades empresariales, profesionales o artísticas, se ejerzan o no en local determinado y se hallen o no especificadas en las tarifas del impuesto», entre las que se incluyen expresamente las actividades mineras, industriales y de servicios (art. 79.2). Por lo que, evidentemente, las actividades a las que se refiere la Ley de protección civil de Cataluña quedarían comprendidas dentro de esta modalidad tributaria.

En conclusión, el nuevo tributo autonómico recae y grava elementos materiales —aquí, patrimoniales— gravados íntegramente por un impuesto municipal sin que medie la habilitación legal expresa del art. 6.3 LOFCA. Sobre dichos elementos se introduce una doble imposición contraria a la finalidad de este precepto legal integrante del bloque de la constitucionalidad, lo que contraría lo dispuesto en los arts. 133.2 y 157.3 CE.

c) Aduce igualmente el Abogado del Estado la inconstitucionalidad de los preceptos legales impugnados por vulneración de las competencias reservadas al Estado en materia de energía por las reglas 13, 22 y 25 del art. 149.1 CE. La invasión competencial se produce por la especial regulación del régimen económico de la producción, suministro, planificación y explotación de las fuentes energéticas esenciales para la optimización global de estos recursos.

Tras reproducir algunos pasajes de la exposición de motivos de la entonces vigente Ley 40/1994, de 30 de diciembre, de ordenación del sistema eléctrico nacional, señala que dicha Ley delimitaba las competencias en su art. 3, atribuyendo al Estado, entre otras, las de fijación mediante tarifa del precio de prestación del servicio y la remuneración de tales actividades, competencia íntimamente ligada con la de planificación eléctrica, cuyo carácter básico se afirmaba en el art. 5. De la lectura conjunta de ambos preceptos infiere el Abogado del Estado que en el sector energético es básico no sólo el establecimiento de una tarifa única nacional sino también el régimen de retribución global y conjunta a los operadores de esas actividades eléctricas, correspondiendo a las Comunidades Autónomas, conforme al art. 5.4 a), el desarrollo legislativo y reglamentario y la ejecución de la normativa básica estatal, en los mismos términos utilizados por el art. 10.5 del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

De todo ello resulta que la imposición de un tributo sobre los elementos patrimoniales afectos a la actividad eléctrica o sobre esta misma incidirá directamente en el sistema eléctrico nacional al representar un coste añadido, que ocasionará un incremento de la tarifa única, de modo que todos los españoles participarán en la financiación de un fondo que sólo producirá efectos en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Cataluña. Esto vulnera el régimen básico estatal del sistema eléctrico que se apoya en el principio de igualdad de trato tanto a los que realizan la actividad como a los consumidores y usuarios. De mantenerse el tributo creado por la Ley de protección civil de Cataluña nos encontraríamos con que la producción, transformación, transporte o suministro en el territorio de esta Comunidad Autónoma tendría un coste más alto que en el resto de la nación, rompiéndose así la unidad del sistema eléctrico tal y como está regulada en la legislación básica estatal.

En efecto, el art. 59 de la Ley impugnada establece expresamente el gravamen sobre las presas hidráulicas, constituyéndose la base en función de su capacidad de embalse y estableciéndose un tipo de 0,025 pesetas por metro cúbico; las centrales nucleares y demás instalaciones y estructuras destinadas a la producción de energía, fijándose la base en función de la potencia nominal expresada en megavatios y con un tipo de 5.000 pesetas por megavatio para centrales nucleares y de 2.500 para el resto de instalaciones y otras instalaciones y estructuras destinadas al transporte o suministro de energía eléctrica, con una tarifa variable en función de la potencia medida en kilovatios.

La exposición de este motivo de inconstitucionalidad se cierra con la indicación de que su virtualidad se centra en el hecho de que la Ley recurrida no haya excluido del tributo aquellos sectores energéticos regulados por el Estado al amparo de sus competencias previstas en

las reglas 13, 22 y 25 del art. 149.1 CE. En este sentido, deberá tenerse presente que tal alegación de inconstitucionalidad se extiende también al gravamen sobre las conducciones e instalaciones de gas, cuyo régimen básico se regula en la entonces vigente Ley 10/1987, de 15 de junio.

d) Para concluir, se afirma que los preceptos impugnados son inconstitucionales por incidir en la normativa básica del Estado en materia de planificación y diversificación energética. Dentro de la competencia estatal de establecimiento de las bases del régimen minero y energético (art. 149.1.25 CE) se incluye la diversificación de las fuentes de energía utilizadas para su producción y la adecuada distribución de los costes que esta diversificación acarrea mediante la integración de toda la energía eléctrica producida en un conjunto único que constituye una categoría específica con un valor económico diferenciado, según se afirma en la exposición de motivos de la Ley de ordenación del sistema eléctrico nacional. Esto significa que corresponde al Estado establecer las directrices que determinen el nivel de desarrollo y eficacia de cada fuente de energía, así como proceder a su gestión coherente. Sin embargo, la aplicación del tributo recurrido puede poner en riesgo tales directrices. La existencia de distintos tipos de gravamen en las diferentes fuentes de energía eléctrica y en las diversas energías puede dar lugar a esas interferencias e influir en los niveles cuantitativos de producción energética por su incidencia en el coste total. Además, se penaliza la producción de energía eléctrica mediante central nuclear dado que el tipo fijado es el doble que el de cualquier otra fuente.

Del mismo modo, la aplicación del tributo puede interferir en la actuación estatal relativa a la planificación básica de previsiones sobre instalaciones de transporte y distribución de acuerdo con la previsión de la demanda de energía eléctrica y el emplazamiento de las centrales de generación, pues al igual que en el caso anterior el aumento del coste de mantenimiento de estas instalaciones puede dificultar las ubicaciones previstas.

Estas consideraciones cobran especial trascendencia si se repara en que aunque el sector energético esté fuertemente intervenido la iniciativa privada y la competitividad entre operadores constituyen principios fundamentales sobre los que se apoya su desenvolvimiento.

Finalmente, como ejemplo de la importancia que reviste el respeto a la actividad planificadora del Estado realizada al amparo del art. 149.1.25 CE cita el Abogado del Estado la STC 24/1985, que en un supuesto en el que una Comunidad Autónoma autorizó un cambio en las cantidades de producción sin alterar el montante global de la instalación de elaboración de productos derivados del petróleo afirmó que «cualquier decisión que afecte al tope y a la estructura de la respectiva producción debe implicar, por la interdependencia de unas con respecto a otras, una alteración del sistema energético en su conjunto, tales decisiones sobre ambos aspectos (y no sólo sobre el tope) son básicas y se agotan en sí mismas». En consecuencia, de no estimarse los anteriores motivos de inconstitucionalidad, la sola contemplación del ahora desarrollado habría de llevar a la declaración de inconstitucionalidad de la aplicación del tributo en relación con las conducciones de gas [art. 59.1, segunda, a)] y las instalaciones eléctricas (art. 59.1, cuarto, quinto y sexto).

Por todo lo expuesto, se solicita que se declaren inconstitucionales los arts. 58 a 64 de la Ley del Parlamento de Cataluña 4/1997, de 20 de mayo, de protección civil de Cataluña. Mediante otrosí se interesa, conforme a lo previsto en el art. 161.2 CE, que se acuerde la suspensión de la vigencia de los preceptos recurridos.

3. Mediante providencia de 30 de septiembre de 1997, la Sección Primera de este Tribunal acordó admitir

a trámite el recurso de inconstitucionalidad, así como dar traslado de la demanda y documentos presentados, de conformidad con el art. 34 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Parlamento y al Gobierno de la Generalidad de Cataluña, por conducto de sus respectivos Presidentes, al objeto de que en el plazo de quince días pudiesen personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaran convenientes; tener por invocado el art. 161.2 CE, lo que, a tenor del art. 30 LOTC, produce la suspensión de la vigencia y aplicación de la Ley impugnada para las partes desde la fecha de interposición del recurso y para los terceros desde el día en que se publicase la suspensión en el «Boletín Oficial del Estado»; y, por último, publicar la incoación del recurso y la suspensión acordada en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña».

Esta providencia se publicó en el «Boletín Oficial del Estado» núm. 242, de 9 de octubre de 1997.

4. Por escrito presentado el 16 de octubre de 1997, el Presidente del Senado interesó que se tuviera por personada a dicha Cámara y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

El siguiente día 18 de octubre el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó que la Mesa de la Cámara, en su reunión del día 14 anterior, había acordado no personarse ni formular alegaciones en el presente proceso constitucional.

5. El 17 de octubre de 1997 se presentó en el Registro General de este Tribunal Constitucional un escrito de la Abogada de la Generalidad de Cataluña solicitando que se tuviera por personado al Gobierno de la Generalidad de Cataluña en el presente proceso constitucional y que se concediera una prórroga del plazo concedido en ocho días más, por la imposibilidad material de formular alegaciones.

El día 20 de octubre de 1997 se registró un telefax remitido por el Parlamento de Cataluña conteniendo el escrito de personación, donde se solicitaba la ampliación del plazo para formular alegaciones en los mismos términos empleados por la Abogada de la Generalidad de Cataluña. El original se recibió, a través del servicio de correos, el 23 de octubre de 1997.

Mediante nuevo proveído de 21 de octubre de 1997 se acordó la incorporación a los autos de los escritos reseñados, accediéndose a la ampliación del plazo interesada.

6. El 6 de noviembre de 1997 presentó sus alegaciones el Gobierno de la Generalidad de Cataluña:

a) En la primera de ellas se desarrolla la idea de que la Generalidad puede establecer tributos propios en materia de protección civil.

Al respecto, se empieza recordando que dicha materia no figura expresamente mencionada como título competencial específico ni en la Constitución ni en el Estatuto de Autonomía de Cataluña, existiendo una única referencia a la misma en el art. 30.4 CE, donde se establece que mediante ley podrán regularse los deberes de los ciudadanos en caso de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública. No obstante, en las SSTC 123/1984 y 133/1990 se ha examinado el sentido y régimen competencial de esta materia, definiéndola como un conjunto de acciones dirigidas a evitar, reducir o corregir daños causados a personas y bienes por toda clase de medios de agresión y por los elementos naturales o extraordinarios en tiempos de paz cuando la amplitud y gravedad de sus efectos les confiere el carácter de calamidad pública.

Esta noción se incardina en el concepto de seguridad pública del art. 149.1.29 CE, si bien la competencia estatal no es exclusiva puesto que este precepto constitu-

cional permite a las Comunidades Autónomas crear sus propias policías. En el caso de Cataluña, la Generalidad ha asumido competencias en materia de seguridad pública y protección civil de acuerdo con lo dispuesto en el art. 13 de su Estatuto de Autonomía. Así, la Ley 10/1994, de 11 de julio, regula la policía de la Generalidad-Mossos d'Esquadra en el marco de lo dispuesto en la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado y, por otro lado, la Generalidad, respetando el orden de distribución competencial en la materia, ha aprobado la Ley 4/1997, de 20 de mayo, de protección civil de Cataluña, objeto del presente recurso de inconstitucionalidad.

Esta Ley pretende ser una ley general y crear un sistema integrado en el que se consiga la máxima efectividad posible en las distintas vertientes de la protección civil, excluyendo expresamente de su ámbito las emergencias declaradas «de interés nacional» (art. 1.2), con lo que se respeta la legislación estatal y la doctrina constitucional. Asimismo, trata de asegurar la coordinación entre todos los planes de protección civil —locales, autonómicos y estatales— desde una vocación integradora, tal y como se apunta en el Preámbulo: «se crea una estructura de protección civil que se configura como un sistema integrado, tanto en su dimensión interna o estrictamente catalana Generalidad, entidades locales y particulares como en la externa, al permitir su integración en el sistema estatal de protección civil».

Todo ello corrobora la existencia de un marco competencial y legal de protección civil estable, con una clara asunción de competencias por la Generalidad de Cataluña, con lo que se cumple el primer requisito exigido por este Tribunal Constitucional para que se puedan establecer medidas tributarias finalistas en una determinada materia, esto es, tener reconocidas como propias unas competencias en el bloque de la constitucionalidad y haber asumido su ejercicio para actuar sobre ellas (SSTC 46/1985 y 37/1987).

En ejercicio de la potestad tributaria asumida en los arts. 13.1 y 44.1 EAC, de conformidad con los arts. 133.2 y 157.1 b) CE, y dentro de la globalización del sistema de protección civil, la Ley 4/1997 aborda de forma realista su financiación. Al efecto se ponen en conexión las dos premisas de las que ha de partir una política realista en la materia: el elevado coste del servicio y la existencia de actividades potencialmente generadoras de graves riesgos colectivos, haciendo pagar a quienes crean estos riesgos para la población una parte de la protección. La Ley lo hace creando un gravamen finalista destinado a financiar actividades de protección civil mediante una distribución solidaria de los costes entre los creadores de riesgos.

El «Informe sobre la previsión de instalación de los equipos de la red de alarmas y comunicaciones durante los dos próximos años», que aporta la Abogada de la Generalidad de Cataluña, muestra cuáles son las inversiones que se pretenden financiar con cargo a lo recaudado con este gravamen. Como allí se aprecia, se trata de una «Red de Alarmas y Comunicaciones» destinada a conseguir una mayor eficacia en la reacción de la población ante supuestos de emergencia, es decir, gastos en equipamiento para una protección civil más eficaz.

El hecho de que el gravamen recaiga sobre determinadas actividades industriales no debe hacernos olvidar que su regulación se incardina sin violencia en la materia protección civil. Efectivamente, el gravamen se crea exclusivamente para financiar operaciones de protección civil y únicamente se devenga por las actividades generadoras de riesgos susceptibles de ser tenidos en cuenta a estos efectos, por lo que su regulación se atiene al objeto de la Ley 4/1997, dado su evidente carácter finalista.

Se cierra esta primera alegación con la conclusión de que nos hallamos ante un impuesto autonómico que tiene su fundamento en el ejercicio del poder tributario reconocido en el art. 133.2 CE para las Comunidades Autónomas y, específicamente para Cataluña, en los arts. 13.1 y 44.1 de su Estatuto de Autonomía, un ejercicio aquí relacionado con la materia protección civil.

b) A continuación se exponen las razones por las cuales el Gobierno de la Generalidad de Cataluña entiende que la materia imponible del gravamen autonómico que se discute no coincide con aquellas sobre las que recae la imposición local. Una exposición que se abre con la síntesis de las tesis sostenidas de contrario por el Abogado del Estado y que no son compartidas por la representación procesal del Gobierno autonómico.

En primer lugar, discrepa de la utilización que en el escrito rector de este proceso constitucional se hace de la distinción entre materia y hecho imponible efectuada en las SSTC 37/1987 y 186/1993, en la medida en que se entiende que supone una tergiversación de los términos de la distinción, pretendiendo utilizarla para definir en torno a cada figura tributaria un aura de inmunidad, un espacio al que se extendería la prohibición de establecer nuevos gravámenes. No fue éste el sentido de la doctrina constitucional, como claramente se infiere del FJ 14 de la STC 37/1987 —que se reproduce. Al respecto, se reconoce que si bien es cierto que en esa Sentencia el Tribunal se refiere al art. 6.2 LOFCA, no lo es menos que los razonamientos son fácilmente trasladable al art. 6.3, precepto que no puede pretender impedir a las Comunidades Autónomas ejercer la potestad de creación de sus propios tributos, constitucionalmente reconocida. Si se entendiera la noción de «materia» en el sentido lato y no jurídico que postula el Abogado del Estado, ése y no otro sería el resultado puesto que buena parte de la actividad económica y todo bien o finca ya están cubiertos por tributos locales.

Se recuerda que los propios impuestos estatales recaen habitualmente sobre actividades o bienes gravados por tributos locales. Es el caso del impuesto sobre sociedades, sobre el patrimonio, o el propio impuesto sobre la renta en algunos casos. Y es lógico porque las manifestaciones de riqueza no pueden ser infinitas: la tenencia de bienes, la realización de actividades económicas o la obtención de rentas; bienes y actividades radicados o que se realizan en un término municipal, con lo que es fácil anticipar que cualquier tributo que se cree —tanto por el Estado como por las Comunidades Autónomas— afectará directa o indirectamente a bienes y actividades que ya han sido objeto de imposición local.

Tras señalar que la argumentación empleada en este punto por el Abogado del Estado peca de imprecisión al no identificarse con claridad el tributo local específicamente afectado, se destaca que la figura impositiva creada por la Ley de protección civil de Cataluña en nada afecta a la materia imponible que la legislación de régimen local reserva a las corporaciones locales y, más concretamente, en nada afecta ni al impuesto de bienes inmuebles ni al impuesto sobre actividades económicas. No estamos ante el supuesto de concurrencia impositiva objetiva previsto en el art. 6.3 LOFCA, por lo que no es necesaria la habilitación legal expresa para que la Generalidad pueda crear este gravamen, ni la previsión de medidas compensatorias a favor de los entes locales, porque no hay ninguna pérdida que compensar.

En cuanto al impuesto de bienes inmuebles, el art. 61 LHL lo define claramente como un tributo directo «de carácter real» cuyo hecho imponible está constituido por la «propiedad de los bienes inmuebles», cuyo valor se grava. Tanto es así que los arts. 67 a 71 están dedicados al cálculo del valor catastral del bien, que se toma como referencia. Titularidad del derecho real y valor del

bien son las dos premisas sobre las que se asienta el impuesto, en tanto que el gravamen creado por la Ley de protección civil de Cataluña no recae sobre los titulares de los bienes inmuebles ni tiene en cuenta su valor sino que su objeto y base imponible se refieren a actividades generadoras de riesgos para la población, siendo el bien inmueble su soporte físico. Por otra parte, los arts. 62 y 63 LHL definen el concepto de bienes inmuebles a los efectos del impuesto de bienes inmuebles, incluyendo no sólo los edificios urbanos sino también el suelo, tanto urbano como rústico. Por el contrario, en el caso del gravamen que nos ocupa sólo se toman como referencia algunas instalaciones y edificios que sirven de soporte físico a las actividades manipuladoras de elementos peligrosos (art. 59).

Con respecto al impuesto sobre actividades económicas, el art. 79 LHL lo define como un tributo directo de carácter real, cuyo hecho imponible está constituido por el mero ejercicio de actividades empresariales, profesionales o artísticas, se ejerzan o no en un local. De su regulación se deduce que todo impuesto que se refiera al ejercicio de alguna actividad de contenido económico tendrá relación directa o indirecta con el impuesto sobre actividades económicas.

En resumen, la materia imponible sobre la que recaen los tributos examinados nada tiene que ver con la protección civil puesto que gravan las manifestaciones de riqueza que representan la tenencia de un bien inmueble o la realización de una actividad económica, con abstracción de los peligros que puedan suponer para la población. En cambio, el gravamen examinado no grava la actividad económica en sí misma considerada sino sólo en tanto en cuanto sea generadora de riesgos susceptibles de protección civil. De tal modo que el inmueble o instalación se tienen en cuenta básicamente como punto de conexión, a través del territorio, con la Comunidad Autónoma de Cataluña y la actividad económica sólo es objeto de consideración en la medida en que se utilice una o varias sustancias consideradas peligrosas (art. 59 de la Ley de protección civil de Cataluña).

El gravamen no se dirige a quien es titular de un derecho real sobre un inmueble, como sucede en el impuesto de bienes inmuebles, ni tiene en cuenta su valor, que es la base imponible de este tributo local, sino que tiene en cuenta tanto el elemento objetivo como el subjetivo, hasta el punto de que el titular de la instalación puede no ser el sujeto pasivo. Por otro lado, tampoco todas las actividades están sujetas al gravamen sino sólo aquéllas en las que se utilicen sustancias peligrosas.

Se trata de un gravamen finalista cuya recaudación se destina íntegramente a la financiación de actividades de previsión, prevención, planificación, información y formación en materia de protección civil a través de un «fondo de seguridad» creado al efecto (art. 58). Rasgo que lo aleja más si cabe de los tributos locales examinados.

Lo expuesto pondría de manifiesto, en opinión del Gobierno de la Generalidad de Cataluña, que no se está ante el supuesto previsto en el art. 6.3 LOFCA. No existe doble imposición y la Generalidad de Cataluña es competente por la materia y por sus potestades tributarias para establecer un gravamen para la protección civil en los términos en los que legalmente se ha hecho.

c) Se rechaza asimismo que el gravamen autonómico afecte o vulnere las competencias estatales en materia de energía. Para el Gobierno de la Generalidad, la relación de los preceptos impugnados con las bases del régimen energético es tan indirecta que en modo alguno permite incardinarse el gravamen discutido en un título competencial referente a la energía.

Conforme a la doctrina sentada en la STC 71/1997, de 10 de abril, FJ 2, los preceptos impugnados deben

incardinarse en la materia protección civil y no en la de energía. A esta conclusión se llega atendiendo a la finalidad perseguida por la Ley 4/1997 y por el propio gravamen, cuyo producto se destina íntegramente a la financiación de planes de protección civil.

Algunas actividades energéticas se configuran como hecho imponible, pero sólo en la medida en que generan riesgos susceptibles de protección civil, siendo la relación con la energía indirecta o mediata, como sucede con los aeropuertos o los aeródromos y con las sustancias peligrosas, sin que hasta el momento se le haya ocurrido a nadie alegar los títulos competenciales que podrían referirse a estas materias aisladamente consideradas. Evidentemente, estamos lejos del supuesto de la STC 24/1985, que versaba sobre una variación significativa del plan nacional de producción de crudos puesto que no se pretende producir energía ni afectar a su transporte y distribución sino sólo hacer participar a las empresas creadoras de riesgo en la financiación de los planes de protección civil necesarios en el área en que realizan sus actividades peligrosas.

En realidad, el legislador autonómico ha evitado conscientemente que el gravamen fuera un tributo sobre la energía que pudiera generar costes significativos sobre ella, aprovechando el volumen de facturación de las empresas. Así, en el art. 59.2 se limita la cantidad máxima a ingresar por el sujeto obligado al pago en función del volumen de facturación. La aplicación del gravamen ha sido analizada en el «Informe sobre la incidencia del gravamen de instalaciones y actividades de riesgo establecido por la Ley 4/1997 de Cataluña», aportándose datos tales como el número de sujetos pasivos por actividad y algunos ejemplos individualizados de recaudación, llegándose a la conclusión de que el importe total pagado por las 39 presas hidráulicas sitas en Cataluña se calcula en 66 millones de pesetas y, en el sector petrolífero, REPSOL desembolsará sólo diez millones por sus riesgos.

La existencia misma de límites por facturación permite afirmar que los posibles efectos sobre las empresas energéticas son mínimos e insignificantes y que ello concuerda perfectamente con el verdadero propósito de la norma, su participación en la financiación de la protección civil.

Por otro lado, carece por completo de fundamento la invocación del art. 149.1.13 CE porque si bien es cierto que todo tributo autonómico o local tiene una vertiente económica, no lo es menos que llevaría al absurdo sostener que dicho efecto imposibilita a las Comunidades Autónomas crear tributos propios, potestad que les ha sido expresamente reconocida en los arts. 133.2 y 157 CE y en los correspondientes Estatutos de Autonomía. Ello al margen del reducido efecto económico del gravamen que se cuestiona.

Respecto de la incidencia sobre la tarifa única eléctrica, se destaca que el coste del gravamen no es un coste expresamente reconocido a efectos del cálculo de esta tarifa, por lo que las empresas no pueden repercutirlo en el cómputo global de la tarifa. Tras reproducir el art. 17 de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, de regulación del sistema eléctrico nacional, entonces todavía Proyecto de Ley, se afirma que este precepto reflejaría la potestad tributaria autonómica cuando el hecho imponible sea la energía o recaiga sobre empresas del sector, así como la situación ya existente de cuotas locales no uniformes y, por último, que la escala de cuotas máximas por facturación empresarial establecida en la Ley de protección civil de Cataluña hace virtualmente inócua la repercusión en el consumidor final del coste del gravamen al trasladarse a la tarifa suplementaria territorial para Cataluña por su equivalencia necesaria con el importe abonado por la empresa en concepto de tal gravamen.

Dicho de otro modo, el coste es tan nimio que prácticamente no justificaría el establecimiento de una tarifa eléctrica suplementaria autonómica, de tal modo que apenas tiene incidencia en el precio de la energía eléctrica en esa Comunidad Autónoma. Y ello sin olvidar que la asunción de la tesis del Abogado del Estado conduciría a ignorar el derecho a la autonomía y su correlato de diversidad (SSTC 19/1987, 150/1990 y 17/1986, entre otras).

En otro orden de cosas, se sostiene que la Ley 4/1997 grava de distinta forma cada fuente de energía, en función del riesgo que provoca. La Generalidad de Cataluña tiene competencia, en virtud del art. 10.1.6 del Estatuto, para el desarrollo legislativo y la ejecución del régimen energético, por lo que no puede calificarse sin más de inconstitucional cualquier incidencia, por pequeña que sea, en el ámbito energético, tal y como afirma la STC 197/1996. En este caso, la distinción del gravamen en función de los tipos de energía no responde a una política de diversificación energética, sino que deriva de la propia naturaleza del tributo, que grava con un tipo más alto las actividades relacionadas con la energía nuclear porque el riesgo que provocan en la población es mayor. En efecto, son las únicas instalaciones productoras de energía que deben elaborar un plan específico de protección civil, en el caso de Cataluña el Plan de emergencia nuclear de Tarragona, cuya complejidad y movilización de efectivos no tiene parangón con las medidas de protección de otras instalaciones de energía.

En cuanto a la incidencia del gravamen sobre los costes energéticos, tras reiterar que es mínima en el eléctrico, se examina la tarifa única nacional para el sector del gas, regulada en la Ley 10/1987, de 15 de junio, extrayendo las mismas conclusiones. Además, este argumento es incompatible con el establecimiento del «impuesto estatal sobre la electricidad» en el Proyecto de Ley de medidas fiscales, administrativas y del orden social para 1998, cuyo hecho imponible y finalidad no coinciden, en todo caso, con el del gravamen discutido, por lo que no existe incompatibilidad entre ambos tributos.

d) El escrito de la representación procesal del Gobierno de la Generalidad de Cataluña termina con la exposición de las conclusiones, donde se sintetizan las tesis anteriormente expuestas y se solicita que, previos los trámites legales procedentes, este Tribunal dicte Sentencia por la que se declare que los preceptos impugnados se ajustan a lo dispuesto en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía de Cataluña.

Mediante otrosí se interesa el levantamiento de la suspensión de los preceptos recurridos antes del transcurso del plazo de cinco meses fijado en el art. 161.2 CE, aportándose las razones en las que se funda esta pretensión.

7. El 10 de noviembre de 1997 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal el escrito de alegaciones del Parlamento de Cataluña. Tras reseñar el ámbito del recurso, se exponen las razones por las que, a juicio del legislativo autonómico, los preceptos impugnados no son contrarios al art. 6.3 LOFCA y respetan las competencias estatales en materia energética:

a) En primer lugar, se examinan las competencias materiales de la Generalidad de Cataluña en el ámbito de la protección civil. Al efecto, se parte de la definición que de esta materia ha elaborado este Tribunal Constitucional, que ha puesto de manifiesto su consideración como vertiente de la seguridad pública —sobre la cual la Generalidad ostenta competencias en virtud del art. 13 del Estatuto de Autonomía— y que ha reconocido a las Comunidades Autónomas competencias en especial para la elaboración de los planes de prevención de

riesgos y calamidades y para la dirección de sus propios servicios en caso de que las situaciones catastróficas o de emergencia se materialicen. Todo ello legitima a la Generalidad para adoptar medidas respecto a las actividades de previsión, prevención, planificación, información y formación relacionadas con la protección civil, respetando los límites derivados de las situaciones de emergencia declaradas de interés nacional.

b) Seguidamente, se sostiene que el gravamen impugnado no vulnera la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas. Al respecto se indica que es de capital importancia la interpretación que haya de hacerse de la expresión «materias que la legislación de régimen local reserve a las corporaciones locales» contenida en su art. 6.3.

Para el Abogado del Estado el patrimonio inmueble en general y las actividades económicas de cualquier índole se integrarían en dichas materias reservadas a las entidades locales. Pero esta interpretación significa, en la práctica, negar toda posibilidad de que se creen nuevos tributos autonómicos, reduciendo los arts. 157.1 b) CE y 44.1 EAC al papel de meras normas teóricas de difícil, por no decir imposible, aplicación ante la complejidad de hallar una materia imponible susceptible de ser gravada y que no esté contemplada en la tributación local.

Por su parte, el Parlamento de Cataluña entiende que es posible otra interpretación del precepto legal que haga compatibles todos los intereses generales en presencia. Esta interpretación arranca de los criterios rectores aportados por la STC 132/1989, de 18 de julio, FJ 2, donde se señala que en una materia se incluyen el conjunto de actividades, funciones e institutos jurídicos relativos a un sector de la vida social. Conforme a esa acepción genérica, esté claro que el sector de la vida social afectado por el tributo impugnado atañe a la materia «protección civil» por cuanto el gravamen se crea para afectar a las actividades de las que pueda derivarse la activación de planes de protección civil y con la finalidad de financiar actuaciones de «previsión, prevención, planificación, información y formación en materia de protección civil» (art. 58.3 Ley de protección civil de Cataluña).

Ciertamente, la Ley de bases del régimen local atribuye a los municipios competencias en materia de «protección civil, prevención y extinción de incendios» [art. 25.2 c)], pero conviene no olvidar que el ejercicio de esta competencia, según dispone la propia Ley de régimen local, será «en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas». En aplicación de las normas constitucionales y estatutarias, la protección civil no se configura como una materia reservada a las corporaciones locales sino como un ámbito concurrente, reconociéndose a las Comunidades Autónomas unas potestades normativas, sin perjuicio de la intervención estatal cuando exista un interés supracomunitario general (STC 133/1990, FJ 10). Se trata, en todo caso, de una materia en la que los municipios ejercen sus competencias en los términos que defina el legislador estatal y autonómico, pero no de una materia reservada íntegramente a los mismos. Por consiguiente, desde la perspectiva sectorial no puede invocarse legítimamente la existencia de un ámbito material atribuido en exclusiva a las entidades locales que impida el ejercicio de la potestad tributaria autonómica.

A esta misma conclusión se llega si se utiliza el sentido técnico tributario de la expresión usada en el art. 6.3 LOFCA. Aunque no se refiera específicamente a este precepto, en la STC 37/1987, de 26 de marzo, se define la materia imponible u objeto del tributo como «toda fuente de riqueza, renta o cualquier otro elemento de la actividad económica que el legislador decida someter a imposición, realidad que pertenece al ámbito de lo fáctico». Esta realidad fáctica sólo se convierte en materia

imponible cuando es contemplada por las normas reguladoras de un tributo como consecuencia de que el legislador ha decidido sujetarla a imposición a través de su consideración como uno de los elementos del hecho imponible. Únicamente la materia gravada de acuerdo con las normas reguladoras de cada tributo puede considerarse materia imponible u objeto del tributo cuando se tratan de comparar a los efectos del art. 6.3 LOFCA.

Por consiguiente, la expresión «materias reservadas a las corporaciones locales» ha de entenderse sinónima de «materia imponible», definida por la doctrina como aquellos bienes económicos o riqueza que aparecen descritos en las normas que determinan el hecho imponible de cada tributo y sobre los que éste recae o grava. La materia imponible gravada en los arts. 58 a 64 de la Ley de protección civil de Cataluña es la actividad generadora de riesgos susceptibles de activar un plan de protección civil, no el ejercicio de cualquier actividad económica en sí misma considerada y como tal sujeta al impuesto sobre actividades económicas, sino el desarrollo de una actividad que pueda calificarse como potencialmente generadora de riesgos a los que deba hacerse frente mediante un plan de protección civil. Tampoco constituye materia imponible la titularidad o propiedad de los inmuebles o instalaciones, como sucede en el impuesto de bienes inmuebles, sino que dichos inmuebles o instalaciones se toman sólo en consideración en cuanto albergan sustancias peligrosas cuya utilización genera un riesgo susceptible de activar los planes de protección civil. Consecuentemente, la materia tributada u objeto del gravamen no coincide con la reservada a las entidades locales, con lo que debe descartarse la vulneración del art. 6.3 LOFCA.

Por otra parte, en la estructura del gravamen el inmueble o instalación es tenido en cuenta básicamente como punto de conexión físico o territorial con la Comunidad Autónoma de Cataluña y la actividad económica sólo en la medida en que se utilicen una o varias sustancias consideradas peligrosas. De donde se deduce que el objeto del tributo es la sustancia o sustancias cuya utilización genera los riesgos que la ley trata de prevenir o controlar o, más exactamente, la generación o creación de ese riesgo.

En coherencia con esa lógica, el hecho imponible no es la titularidad del bien (art. 59 de la Ley) pues el sujeto pasivo no es el titular del inmueble sino la persona física o jurídica que desarrolla la actividad generadora de riesgo, lo que excluye la hipótesis de doble imposición resultante de su comparación con el impuesto de bienes inmuebles. Asimismo, tampoco basta con el ejercicio de la actividad, sino que es preciso el uso de sustancias peligrosas, lo que conduce al mismo resultado en comparación con el impuesto sobre actividades económicas.

«En síntesis», finaliza la exposición de este alegato la representación procesal del Parlamento de Cataluña, «el tributo creado por la Ley de la Generalidad no grava ni la titularidad de determinados bienes ni el mero ejercicio de una actividad económica, sino que grava la creación de un riesgo, que es una circunstancia o materia imponible totalmente distinta a la sujeta al impuesto de bienes inmuebles y al impuesto sobre actividades económicas. La situación de los bienes afectos a una actividad de riesgo sirve para conectar dicha actividad con el territorio de Cataluña, pero el tributo no se cuantifica en función del valor de los bienes, sino que la base del impuesto está, en todos los casos, relacionada con el riesgo potencial creado por la utilización de ciertas sustancias peligrosas».

c) El escrito prosigue con la expresión de las razones en las que funda el Parlamento de Cataluña su opinión de que el gravamen impugnado no vulnera las competencias del Estado en materia energética.

Así, se sostiene que, a la vista de la escasa cuantía del gravamen, en especial, del importe máximo fijado en la escala del art. 59.2, resultan desorbitadas las previsiones avanzadas por el Abogado del Estado acerca de su incidencia en el sistema energético nacional. A mayor abundamiento, el gravamen impugnado no genera propiamente ningún coste adicional a las empresas del sector sino que, con su imposición, se distribuye entre ellas unos costes de prevención que, de otra forma, estarían necesariamente obligadas a asumir. Las alternativas sería bien la imposición a las empresas de la obligación de adoptar unas medidas de seguridad mucho más onerosas, bien el establecimiento de una tasa por cada actuación concreta de protección civil realizada por la Comunidad Autónoma, lo que obligaría a la empresa afectada a asumir íntegramente el coste efectivo de ésta.

La creación de un gravamen en función del riesgo potencial, cuya cuantía se calcula en función de este mismo riesgo potencial, implica la distribución solidaria del coste de la prevención y actuaciones de protección civil entre las empresas que lo generan. En consecuencia, el coste no afecta al sistema tarifario fijado en el Real Decreto 1538/1987, de 11 de diciembre ni supone, por supuesto, invasión de las competencias estatales en la materia.

Del mismo modo que hiciera el Gobierno de la Generalidad de Cataluña, también el Parlamento de Cataluña invoca en defensa de su posición el art. 17.3 del entonces Proyecto de Ley de regulación del sistema eléctrico nacional, advirtiendo que no se trata aquí de establecer un suplemento territorial autonómico a las tarifas eléctricas aplicables en Cataluña, pues el tributo impugnado no afecta sólo al sector eléctrico ni pretende gravar las actividades productoras de energía. El gravamen «no tiene por qué repercutir en las tarifas eléctricas ni en las de ningún otro sector energético, en la medida en que ni siquiera supone un coste adicional para las empresas afectadas, sino una minimización y distribución solidaria de costes entre las mismas para atender las situaciones de riesgo de las que pueda derivarse la actuación de planes de protección civil».

En virtud de las razones expuestas, el Parlamento de Cataluña interesa la desestimación del recurso de inconstitucionalidad, declarando la plena constitucionalidad de los preceptos impugnados.

8. Mediante providencia de 11 de noviembre de 1997, la Sección Primera de este Tribunal acordó incorporar a los autos los escritos de personación y alegaciones formulados por las representaciones del Gobierno y del Parlamento de Cataluña, concediendo un plazo de cinco días al Abogado del Estado para que se pronunciara acerca del levantamiento de la suspensión de los preceptos legales impugnados interesado por la primera.

Evacuando el trámite conferido, el Abogado del Estado presentó, el 21 de noviembre de 1997, escrito de alegaciones solicitando el mantenimiento de la suspensión de los preceptos de la Ley de protección civil de Cataluña recurridos.

Finalmente, este Tribunal acordó, en ATC 417/1997, de 16 de diciembre, el levantamiento de la suspensión de la vigencia de los arts. 58 a 64 de la Ley de la Generalidad de Cataluña 4/1997, de 20 de mayo, de protección civil de Cataluña. Esta decisión fue publicada en el «Boletín Oficial del Estado» núm. 2, de 2 de enero de 1998.

9. Por providencia de 30 de abril de 2003 el Pleno del Tribunal Constitucional acordó admitir a trámite la recusación planteada, respecto de este recurso de inconstitucionalidad, por el Gobierno de la Generalidad de Cataluña contra el Excmo. Sr. Presidente don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera por la causa prevista por

el art. 219.7 LOPJ y tramitarla acumuladamente en el proceso más antiguo de los afectados, el conflicto de competencia núm. 508/95. Asimismo se acordó en dicha providencia que «en cuanto a la recusación fundada en la causa del art. 219.9 LOPJ, planteada subsidiariamente, en su día se proveerá». El día 12 de junio de 2003 se dictaron dos Autos, por el Pleno de este Tribunal, en el conflicto de competencia núm. 508/95, por los que en uno se declaraba extinguido —al haberse desestimado por Sentencia de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo la demanda interpuesta contra el Magistrado recusado— el incidente de recusación tramitado de acuerdo con lo que se dispuso en la mencionada providencia, y en el otro Auto se acuerda no admitir a trámite la solicitud de recusación, fundada en la causa del art. 219.9 LOPJ, que se planteó subsidiariamente.

10. Por providencia de 5 de octubre de 2004 se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 6 de octubre de 2004.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente proceso constitucional tiene por objeto los artículos 58 a 64 de la Ley del Parlamento de Cataluña 4/1997, de 20 de mayo, de protección civil de Cataluña. A juicio del Abogado del Estado, estos preceptos legales vulneran los arts. 133.2 CE, al desconocer los límites y condiciones de ejercicio de la potestad tributaria autonómica establecidos en el art. 6.3 de la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas (en adelante, LOFCA), y 149.1.25 CE, en la medida en que con la creación del gravamen impugnado se produce una transgresión de las bases del régimen energético. Por el contrario, las representaciones del Gobierno de la Generalidad de Cataluña y del Parlamento de Cataluña defienden la plena adecuación de los preceptos recurridos al orden constitucional y estatutario de distribución de competencias en los dos ámbitos a los que se ha hecho referencia.

Con carácter previo, hemos de señalar que en la presente resolución se procederá, como no podía ser de otro modo, a actualizar las referencias que a los textos legales han hecho las partes personadas en este proceso constitucional. En particular, las citas de los preceptos de la Ley de haciendas locales se adecuarán a la ordenación y numeración del vigente texto refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.

2. Un adecuado examen de las cuestiones de fondo aquí suscitadas debe partir de la toma en consideración del contenido de los preceptos legales impugnados, en los que se crea y regula el gravamen cuya constitucionalidad se discute.

Según el art. 58.1, el gravamen «recae sobre los elementos patrimoniales afectos a las actividades de las que pueda derivar la activación de planes de protección civil y situados en el territorio de Cataluña» y tiene como finalidad exclusiva la de «contribuir a la financiación de las actividades de previsión, prevención, planificación, información y formación a que se refieren las secciones del presente capítulo». Para cumplir esa finalidad se constituye «un fondo de seguridad a nutrir con el producto del gravamen, sin perjuicio de otras aportaciones públicas y privadas» (art. 58.2). El carácter finalista del tributo se refuerza en el apartado tercero del precepto que nos ocupa al disponer que «el producto de la recaudación del gravamen debe destinarse íntegramente a financiar las actividades de previsión, prevención, planificación, información y formación en materia de protección civil, adjudicándose a las Administraciones que, según la Ley,

son competentes en la materia, de acuerdo con un plan aprobado por el Gobierno».

El art. 59.1 concreta cuáles son los expresados «elementos patrimoniales». Se reproduce a continuación dicho art. 59.1:

«Quedan sometidos al gravamen los siguientes elementos patrimoniales afectos a actividades de riesgo y situados en el territorio de Cataluña:

Primero.—Las instalaciones industriales o los almacenes en los que se utilicen, almacenen, depositen o produzcan una o varias sustancias de las consideradas peligrosas de acuerdo con el anexo III del Real Decreto 886/1988, de 15 de julio, y con el anexo II del Real Decreto 952/1990, de 29 de junio, siempre que la cantidad presente en la instalación o grupo de instalaciones de que se trate supere el 10% de las que figuran en el anexo III del Real Decreto 886/1988 o en la columna derecha del anexo II del Real Decreto 952/1990. En todo caso, quedan excluidas del gravamen las instalaciones de gestión de residuos.

a) Si se trata de almacenes situados en terrenos calificados como de suelo urbano, el gravamen es exigible si la cantidad almacenada supera, en cualquier momento a lo largo del año natural, el 5 % de cualquiera de las que figuran en los citados anexos y con los mismos criterios.

b) En los supuestos a que se refieren el apartado primero y la letra a, la base del gravamen debe constituirse con la cantidad media anual de sustancia presente en la instalación o grupo de instalaciones, expresada en kilogramos.

c) El tipo aplicable debe determinarse para cada sustancia dividiendo 250 por las cantidades, expresadas en toneladas, que aparecen en el anexo III del Real Decreto 886/1988, de 15 de julio, y en la columna derecha del anexo II del Real Decreto 952/1990, de 29 de junio.

Segundo.—Las instalaciones y estructuras destinadas al transporte de sustancias peligrosas, en el sentido a que se refiere el apartado primero, efectuado por medios fijos.

a) En las conducciones de gas canalizado de presión igual o superior a 36 kilogramos por centímetro cuadrado, el tipo de gravamen es de 35 pesetas por metro lineal.

b) Para los demás casos a que se refiere el presente apartado, el gravamen es exigible al tipo de 0,5 pesetas por metro lineal.

Tercero.—Los aeropuertos y aeródromos, sin perjuicio del gravamen sobre las instalaciones industriales anexas que procedan, de acuerdo con el apartado primero. La base del gravamen debe constituirse con el movimiento medio de los cinco años anteriores al devengo, expresado en número de vuelos. El tipo es de 1.000 pesetas por vuelo.

Cuarto.—Las presas hidráulicas: la base del gravamen debe constituirse con la capacidad de la presa, expresada en metros cúbicos. El tipo es de 0,025 pesetas por metro cúbico.

Quinto.—Las centrales nucleares y demás instalaciones y estructuras destinadas a la producción o transformación de energía eléctrica: la base del gravamen debe constituirse con la potencia nominal, expresada en megavatios. El tipo de gravamen es de 5.000 pesetas por megavatio para las centrales nucleares, y de 2.500 pesetas por megavatio para las demás instalaciones.

Sexto.—Las instalaciones y estructuras destinadas al transporte o suministro de energía eléctrica, de acuerdo con la siguiente tarifa: a) Entre 26 y 110 kilovoltios: 0,1 pesetas por metro. b) Entre 111 y 220 kilovoltios:

0,5 pesetas por metro. c) Entre 221 y 400 kilovoltios: 1 peseta por metro. d) Más de 400 kilovoltios: 4 pesetas por metro».

Interesa dejar constancia de que la redacción del apartado primero ha sido modificada por el art. 6.1 de la Ley del Parlamento de Cataluña 4/2000, de 26 de mayo, de medidas fiscales y administrativas. Concretamente, las referencias a los Reales Decretos 886/1988 y 952/1990 contenidas en el primer párrafo se sustituyen por la referencia al «Anexo I, parte 1, Relación de sustancias, y parte 2, Categorías de sustancias y preparados no denominados específicamente en la parte 1, del Real Decreto 1254/1999, de 16 de julio, por el que se aprueban medidas de control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas, siempre que la cantidad presente en la instalación o grupo de instalaciones de que se trate supere el 10 % de las que figuran en la columna 3 del Anexo I, parte 1 y parte 2, del Real Decreto 1254/1999». Asimismo, en la letra c) la remisión pasa a hacerse a la «columna 3 del Anexo I, parte 1 y parte 2, del Real Decreto 1254/1999, de 16 de julio».

Según se puede apreciar, en los distintos apartados del precepto legal reproducido se fija la base del gravamen o tarifa correspondiente. A su vez, en el art. 59.2 se establece un límite máximo de 10.000.000 de pesetas (60.101,21 €), de acuerdo con una escala que atiende al volumen de facturación. Además, se dispone, para las empresas sometidas al gravamen y que estén afectadas por un Plan especial de protección civil expresamente destinado a los riesgos que puedan generar, que la cantidad del gravamen se fije en la Ley de presupuestos «de forma que la recaudación prevista no supere los costes del citado plan, en cuya elaboración deben ser escuchadas las empresas afectadas» (art. 59.3). Los sucesivos desarrollos de esta previsión se encuentran en los arts. 36 de la Ley 20/1998, de 29 de diciembre, por la que se aprueban los presupuestos de la Generalidad de Cataluña para 1999; 36 de la Ley 3/2000, de 19 de mayo, que los aprueba para el año 2000; 49 de la Ley 30/2002, de 30 de diciembre, aprobatoria de los presupuestos para el año 2003, y 36 de la Ley 6/2004, de 16 de julio, de presupuestos para el año 2004.

Quedan exonerados del pago los elementos patrimoniales afectos a actividades desarrolladas directamente por el Estado, la Generalidad de Cataluña, las corporaciones locales o sus organismos autónomos de carácter administrativo, exención que, coherentemente con la exigencia de prestación directiva del servicio, no es aplicable «si los citados entes actúan a través de empresa pública, privada o mixta o, en general, de empresas mercantiles, tampoco a los organismos autónomos de carácter industrial, comercial, financiero o análogos» [art. 60 a)]. También se exonera a las instalaciones y estructuras afectas a la producción de combustibles, carburantes o energía eléctrica, mediante la transformación de residuos sólidos y líquidos [art. 60 b)], las estaciones transformadoras de energía eléctrica con tensión en el primario igual o inferior a 25 kilovoltios y las redes de distribución de tensión igual o inferior a la misma cantidad [art. 60 c)], las instalaciones de producción de energía eléctrica de régimen especial y potencia nominal inferior a 50 megavatios [art. 60 d)] y las conducciones de gas propano y gas natural canalizado de presión inferior a 36 kilogramos por centímetro cuadrado [art. 60 e)].

Según el art. 61, «están obligadas al pago del gravamen las personas físicas o jurídicas y las entidades que realizan la actividad a la que están afectos los elementos patrimoniales enumerados en el artículo 59». Como regla general, el gravamen se devenga a 31 de diciembre de cada año natural, si bien cabe el prorrateo

para las actividades realizadas durante un período inferior al año (art. 62).

Por su parte, en el art. 63 se contienen las reglas básicas de gestión del gravamen. Este precepto ha sido objeto de reforma en la disposición adicional cuarta de la Ley del Parlamento de Cataluña 15/1997, de 24 de diciembre, de tasas y precios públicos, por la que se introduce un nuevo apartado cuarto, según el cual «el régimen de infracciones y sanciones de aplicación en la gestión del gravamen es el vigente para el resto de los tributos de Cataluña». De otro lado, en ejercicio de la habilitación reglamentaria contenida en este precepto legal se ha dictado el Decreto de la Generalidad de Cataluña 160/1998, de 23 de junio, de normas reguladoras del procedimiento de exacción del gravamen.

Finalmente, el art. 64 presenta un doble contenido. En su primer apartado se establece que «las referencias al Real Decreto 886/1988, de 15 de julio, y al Real Decreto 952/1990, de 29 de junio, contenidas en la presente sección, se entienden dirigidas a las normas del Estado que las modifican en ejecución de las directivas comunitarias en la materia, siempre que las citadas normas hayan entrado en vigor el primer día del año natural», mientras que en el segundo se contempla la posibilidad de que las Leyes de presupuestos modifiquen la definición de sustancias peligrosas a efectos del gravamen, así como las normas que determinan su exigencia o cuantía. Debemos dejar constancia de que el primer apartado ha sido modificado por el art. 6.2 de la Ley 4/2000, anteriormente citada, sustituyendo las menciones a los Reales Decretos por las referencias al Real Decreto 1254/1999, de 16 de julio.

Aun cuando no han sido expresamente recurridos, resulta pertinente mencionar otros dos preceptos que completan la regulación legal del gravamen. Se trata de las disposiciones adicionales segunda y quinta. En cuanto a la primera de ellas, no obstante la ya reseñada exclusión —en su primer apartado— de los riesgos de radiactividad derivados de accidentes en centrales nucleares del ámbito de aplicación de la Ley, en el apartado segundo se establece que «las centrales nucleares de potencia quedan sujetas al gravamen regulado en la presente Ley, dado que tienen elementos patrimoniales situados en el territorio de Cataluña y afectos a actividades que pueden originar la activación de planes de protección civil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 58.1, y la activación de estos planes supone la incorporación de medios de la Generalidad». Por su parte, en la disposición adicional quinta se prevé la actualización anual del gravamen en función del incremento de los precios.

3. Por otro lado, debemos señalar que las reformas de los preceptos legales impugnados que se han producido con posterioridad a la interposición del presente recurso de inconstitucionalidad no alteran en modo alguno su objeto. Dejando al margen los sucesivos desarrollos de lo dispuesto en el art. 59.3 que, obviamente, no han afectado en absoluto al contenido de la disposición legal de la que traen causa, la cuestión se contrae a la incidencia que hayan podido tener la disposición adicional cuarta de la Ley del Parlamento de Cataluña 15/1997, de 24 de diciembre, de tasas y precios públicos y el art. 6 de la Ley, igualmente del Parlamento de Cataluña, 4/2000, de 26 de mayo, de medidas fiscales y administrativas.

La primera de estas disposiciones introduce un nuevo art. 63.4 en la Ley de protección civil de Cataluña, por el que se declara de aplicación al régimen de infracciones y sanciones en la gestión del gravamen el general de tributos autonómicos, en tanto que los dos apartados del art. 6 de la Ley 4/2000 actualizan las remisiones a la normativa reglamentaria estatal contenida en los

arts. 59.1.1 y 64.2. Pues bien, a la vista de las novedades incorporadas al texto de la Ley y teniendo muy presentes los argumentos expuestos por las partes que han intervenido en el actual proceso constitucional, resulta obvio que la controversia competencial que se ha trabado persiste en los mismos términos, por lo que nuestro enjuiciamiento en nada se ve afectado por estas reformas legales.

4. Entramos así en el análisis del primero de los motivos sobre los que se sustenta el presente recurso de inconstitucionalidad. Conforme se ha expuesto pormenorizadamente en el antecedente primero de esta resolución, sostiene el Abogado del Estado que el gravamen autonómico infringe lo dispuesto en el art. 6.3 LOFCA y también, por la vía de su regulación, lo establecido en el art. 132 CE. Una opinión de la que discrepan abiertamente las representaciones de las instituciones autonómicas comparecidas en este proceso.

A fin de dar una adecuada respuesta a esta cuestión, hay que situarla en el contexto del principio de autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, al que hemos caracterizado como «instrumento indispensable para la consecución de la autonomía política» en la STC 289/2000, de 30 de noviembre, FJ 3.

El mencionado principio encierra dos vertientes. Por un lado, la vertiente del gasto que, como consecuencia del establecimiento inicial de un sistema de financiación autonómica basado en las transferencias de la hacienda estatal a las autonómicas, ha sido la primera a la que hemos debido prestar atención en nuestros pronunciamientos. La doctrina elaborada al respecto se sintetiza en la STC 239/2002, de 11 de diciembre, donde se insiste en que las Comunidades Autónomas «disponen de autonomía financiera para poder elegir sus “objetivos políticos, administrativos, sociales y económicos” (STC 13/1992 FJ 7), lo que les permite “ejercer sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las competencias propias, en especial las que figuran como exclusivas” (STC 201/1998, FJ 4), pues dicha autonomía financiera “no entraña sólo la libertad de sus órganos de gobierno en cuanto a la fijación del destino y orientación del gasto público, sino también para la cuantificación y distribución del mismo dentro del marco de sus competencias” (STC 127/1999, de 1 de julio, FJ 8, con cita de la STC 13/1992, de 6 de febrero)» (FJ 9).

Ahora bien, debemos recordar que «en los últimos años se ha pasado de una concepción del sistema de financiación autonómica como algo pendiente o subordinado a los presupuestos generales del Estado, a una concepción del sistema presidida por el principio de “corresponsabilidad fiscal” y conectada, no sólo con la participación en los ingresos del Estado, sino también y de forma fundamental, de la capacidad del sistema tributario para generar un sistema propio de recursos como fuente principal de los ingresos de Derecho público» (STC 289/2000, de 30 de noviembre, FJ 3), con lo que se incrementa el interés por la vertiente de los ingresos. Vertiente que implica, en lo que ahora estrictamente interesa, la «capacidad de las Comunidades Autónomas para establecer y exigir sus propios tributos» (STC 96/2002, 25 de abril, FJ 2; en parecidos términos y por referencia a la Comunidad Autónoma de Cataluña, STC 176/1999, 30 de septiembre, FJ 4).

Ambas vertientes se reconducen a la unidad mediante la estrecha conexión que existe entre la autonomía financiera de los entes locales y su suficiencia financiera, que exige la plena disposición de los medios financieros para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las funciones que legalmente les han sido encomendadas, posibilitando y garantizando el ejercicio de la autonomía constitucionalmente reconocida en los arts. 137 y 156 CE (STC 289/2000, FJ 3 y las numerosas

resoluciones allí mencionadas). Para satisfacer dichos requisitos, este Tribunal ha sentado como criterio hermenéutico el de que ninguno de los límites constitucionales que condicionan la potestad tributaria de las Comunidades Autónomas puede ser interpretado de tal modo que la haga inviable (STC 150/1990, de 4 de octubre, FJ 3).

Sin embargo, convendrá no olvidar que la formulación de este criterio parte de la premisa insoslayable de que «el poder tributario propio, reconocido por la Constitución a las Comunidades Autónomas, en nuestro Ordenamiento está también constitucionalmente condicionado en su ejercicio» (STC 289/2000, FJ 3). En efecto, según indicamos en la STC 49/1995, de 16 de febrero, «la potestad tributaria de las Comunidades Autónomas no se configura constitucionalmente con carácter absoluto, sino que aparece sometida a límites intrínsecos y extrínsecos que no son incompatibles con el reconocimiento de la realidad constitucional de las haciendas autonómicas (SSTC 14/1986, FJ 3; 63/1986, FJ 11, y 179/1987, FJ 2), entre cuyos límites, algunos son consecuencia de la articulación del ámbito competencial —material y financiero— correspondiente al Estado y a las Comunidades Autónomas (SSTC 13/1992, FFJJ 2, 6 y 7, y 135/1992, FJ 8). Así, la subordinación a los principios proclamados por el art. 156.1 CE (“coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad con todos los españoles”) a los que hay que añadir los que resultan respecto de los impuestos propios de las Comunidades Autónomas de los arts. 157.2 CE y 6 y 9 LOFCA» (FJ 4).

5. La alusión a los arts. 157.2 CE y 9 LOFCA remite, obviamente, a la vigencia de los principios de territorialidad de las normas y actos de las Comunidades Autónomas y de unidad de mercado. Ahora bien, dichos principios, por su cualidad de tales, no pueden ser interpretados en unos términos que impidan a las instancias autonómicas, en el ejercicio de sus propias competencias, adoptar decisiones cuyas consecuencias puedan proyectarse sobre otros lugares del territorio nacional [por referencia al principio de territorialidad, SSTC 37/1981, de 16 de noviembre, FJ 1; 150/1990, de 4 de octubre, FJ 5; y 126/2002, de 23 de mayo, FJ 9 a)]. Así, específicamente para el principio de unidad de mercado, hemos insistido en que las actuaciones autonómicas revisten entidad suficiente para reputarlas vulneradoras de la libertad de circulación de personas y bienes cuando su incidencia sobre ésta implique el «surgimiento de obstáculos que no guarden relación y sean desproporcionados respecto del fin constitucionalmente lícito que persiguen» (SSTC 64/1990, de 5 de abril, FJ 5; 66/1991, de 22 de marzo, FJ 2; 233/1999, de 13 de diciembre, FJ 26; y 96/2002, de 25 de abril, FJ 11).

Por su parte, el art. 6 LOFCA recoge la prohibición de doble imposición. En lo que ahora interesa, esta Ley Orgánica, que regula el ejercicio de las competencias financieras de las Comunidades Autónomas conforme a la habilitación del art. 157.3 CE, somete la creación por aquéllas de tributos propios a dos límites infranqueables: de un lado, dichos tributos no podrán recaer sobre «hechos imponibles gravados por el Estado» (art. 6.2 LOFCA); de otro, impide el establecimiento y gestión de tributos autonómicos «sobre las materias que la legislación de régimen local reserve a las Corporaciones Locales» fuera de «los supuestos en que dicha legislación lo prevea y en los términos que la misma contemple» y, aun en estos supuestos, habrán de «establecerse las medidas de compensación o coordinación adecuadas en favor de aquellas Corporaciones, de modo que los ingresos de tales Corporaciones Locales no se vean mermados ni reducidos tampoco en sus posibilidades de crecimiento futuro» (art. 6.3 LOFCA).

6. En el presente supuesto, al centrarse la discusión en torno al cumplimiento por la Ley de protección civil de Cataluña, en cuanto crea el gravamen discutido, de lo dispuesto en el art. 6.3 LOFCA, interesa recordar una vez más el contenido y alcance que tiene la expresión «materia reservada» en él empleada y que tuvimos ocasión de poner de manifiesto en la STC 289/2000, de 30 de noviembre, FJ 4. Entonces, haciendo uso de las pautas interpretativas sentadas en la SSTC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 14 [posteriormente reiteradas en las SSTC 150/1990, FJ 4; 186/1993, FJ 4 c); y 233/1999, de 13 de diciembre, FJ 23] entre «hecho imponible» y «materia reservada», extrajimos dos conclusiones, a saber, que «este concepto no es sinónimo de materia competencial, pero tiene un contenido más amplio que el correspondiente al concepto de hecho imponible» (FJ 4).

Desarrollando estas conclusiones, advertíamos en aquella ocasión que la expresión «materia reservada» no remite al haz de competencias que a las entidades locales se atribuye en la legislación de régimen local (especialmente la Ley de bases de régimen local), sino que ha de interpretarse como sinónimo de «materia imponible u objeto del tributo», debiendo entenderse por tal «toda fuente de riqueza, renta o cualquier otro elemento de la actividad económica que el legislador decida someter a imposición, realidad que pertenece al plano de lo fáctico», en tanto que el hecho imponible «es un concepto estrictamente jurídico que, en atención a determinadas circunstancias, la Ley fija en cada caso para configurar cada tributo y cuya realización origina el nacimiento de la obligación tributaria». En suma, «en relación con una misma materia impositiva, el legislador puede seleccionar distintas circunstancias que den lugar a otros tantos hechos imponibles, determinantes a su vez de figuras tributarias diferentes» toda vez que al hecho imponible —que es una creación normativa— «le preexiste como realidad fáctica la materia imponible u objeto del tributo, que es la manifestación de riqueza efectivamente gravada, esto es, el elemento de la realidad que soportará la carga tributaria configurada a través del hecho imponible exponente de la verdadera riqueza sometida a tributación como expresión de la capacidad económica de un sujeto» (STC 289/2000, de 30 de noviembre, FJ 4). Finalmente, ciñéndonos al límite a la potestad tributaria autonómica fijado en el art. 6.3 LOFCA, destacábamos que éste «reconduce la prohibición de duplicidad impositiva a la materia imponible efectivamente gravada por el tributo en cuestión, con independencia del modo en que se articule por el legislador el hecho imponible», por lo que «resulta vedado cualquier solapamiento, sin habilitación legal previa, entre la fuente de riqueza gravada por un tributo local y por un nuevo tributo autonómico» (*ibidem*).

7. De acuerdo con el art. 58 de la Ley de protección civil de Cataluña, el gravamen ahora controvertido se establece «con la finalidad exclusiva de contribuir a la financiación de las actividades de previsión, prevención, planificación, información y formación» reguladas en los preceptos anteriores de la propia Ley, destinándose la recaudación íntegra del gravamen a la constitución de un fondo de seguridad.

En esta ocasión no se discute que la Comunidad Autónoma de Cataluña ostente competencias sobre protección civil, materia en la que, por su propia naturaleza, y dado que su finalidad estriba en la preservación de personas y bienes en situaciones de emergencia, se produce un encuentro o concurrencia de las diferentes instancias territoriales, según hemos tenido ocasión de señalar en las SSTC 123/1984, de 18 de diciembre, FJ 4; 133/1990, de 19 de julio, FJ 6; 118/1996, de 27 de junio, FJ 20; y 118/1998, de 4 de junio, FJ 13,

ni que en el ejercicio de esa competencia, aquí concretado en la aprobación de la Ley 4/1997, se hayan transgredido los límites que derivan de un posible interés nacional y supracomunitario cuya defensa corresponde al Estado, conforme hemos precisado en estas mismas resoluciones. La discusión se centra en el cumplimiento de las exigencias y principios recogidos en la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas, más concretamente, en la posible vulneración de la prohibición de doble imposición contenida en el art. 6.3 LOFCA.

8. La respuesta que debemos dar a esta alegación ha de partir del análisis de los tributos locales con los que se compara el gravamen impugnado. Se trata de los impuestos sobre bienes inmuebles y sobre actividades económicas, regulados ambos en la Ley de haciendas locales, por referencia al texto refundido aprobado mediante Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo (en adelante, LHL), y que revisten la condición de impuestos de establecimiento obligatorio para todos los municipios.

La creación del impuesto sobre bienes inmuebles supuso la refundición en un solo tributo de las contribuciones territoriales vigentes desde 1845. De acuerdo con el art. 60 LHL, se trata de «un tributo directo de carácter real que grava el valor de los bienes inmuebles en los términos establecidos en esta Ley», cuyo hecho imponible está constituido por la propiedad de los bienes inmuebles rústicos y urbanos, o de los inmuebles de características especiales (concepto que remite a lo dispuesto en las normas reguladoras del catastro ex art. 61.3 LHL), la titularidad de un derecho real de usufructo o de superficie, o de una concesión administrativa (art. 61.1 LHL) y cuyos sujetos pasivos son las personas naturales o jurídicas —y entidades a las que se refiere el art. 35.4 de la Ley general tributaria (Ley 58/2003, de 17 diciembre, en adelante LGT)— titulares del derecho que constituya el hecho imponible (art. 63 LHL). La base imponible de este tributo está constituida por el valor catastral de los bienes inmuebles, determinada conforme a las normas reguladoras del catastro inmobiliario (art. 65 LHL) y la base liquidable será el resultado de la aplicación de los criterios correctores recogidos en el art. 66 LHL.

Por lo que se refiere al impuesto sobre actividades económicas, sustituto de las antiguas licencias fiscales, es «un tributo directo de carácter real», cuyo hecho imponible está constituido «por el mero ejercicio, en territorio nacional, de actividades empresariales, profesionales o artísticas, se ejerzan o no en local determinado y se hallen o no especificadas en las tarifas del impuesto» (art. 78.1 LHL). A efectos de este tributo, se considera que una actividad se ejerce con carácter empresarial, profesional o artístico cuando suponga «la ordenación por cuenta propia de medios de producción y de recursos humanos o de uno de ambos, con la finalidad de intervenir en la producción o distribución de bienes o servicios» (art. 79.1 LHL). Son sujetos pasivos del impuesto sobre actividades económicas las personas naturales o jurídicas, y entidades a las que se refiere el art. 35.4 LGT, que realicen en territorio nacional cualquiera de las actividades reseñadas (art. 83 LHL), fijándose en el art. 84 LHL la cuota tributaria que vienen obligados a abonar.

De este modo, el objeto de estos tributos locales, la materia imponible, son sendas fuentes de riqueza. Así, en el caso del impuesto sobre bienes inmuebles se grava la propiedad inmobiliaria, medida en función del valor catastral de los bienes, mientras que en el impuesto sobre actividades económicas se grava el ejercicio de actividades potencialmente generadoras de ingresos económicos para quienes las realizan, ingresos que se miden en función del beneficio medio presunto.

9. Antes de examinar pormenorizadamente las características del gravamen creado por la Ley autonómica que nos ocupa, parece pertinente recordar algunos extremos de la STC 289/2000, de 30 de noviembre, en la que declaramos inconstitucional el impuesto sobre instalaciones que incidan en el medio ambiente, creado por la Ley del Parlamento de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares 12/1991, de 20 de diciembre, y que ha de servirnos como punto de contraste en la presente ocasión.

Como entonces pusimos de relieve, dicho tributo no gravaba las actividades contaminantes sino la mera titularidad de elementos patrimoniales, sin atención alguna a su capacidad contaminante, y el legislador autonómico no había arbitrado ningún instrumento dirigido a la estimulación de actividades protectoras del medio ambiente. Circunstancias bien diferentes en el gravamen para la protección civil creado por la Ley del Parlamento de Cataluña 4/1997, de 20 de mayo, según hemos podido advertir.

En efecto, interesa recordar que, conforme al art. 2 de la mencionada Ley 12/1991, constituía el hecho imponible del impuesto sobre instalaciones que incidan en el medio ambiente «la titularidad por el [sujeto] pasivo, en el momento del devengo, de los elementos patrimoniales situados en el territorio de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares» afectos a «la realización de las actividades que integran el objeto del tributo», alcanzando el concepto de elementos patrimoniales afectos «cualquier tipo de instalaciones y estructuras que se destinen a las actividades de producción, almacenaje, transformación, transporte efectuado por elementos fijos y suministro de energía eléctrica y de carburantes y combustibles sólidos, líquidos o gaseosos, así como a las de comunicaciones telefónicas o telemáticas». Por otro lado, la determinación de la base imponible había de realizarse «capitalizando al tipo del 40 por cien el promedio de los ingresos brutos de explotación procedentes de la facturación del sujeto pasivo, en el territorio de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, durante los tres últimos ejercicios anteriores al del devengo del Impuesto» (art. 8.1).

Del examen de esta regulación legal concluimos en la ya citada STC 289/2000 que, «aunque la exposición de motivos exteriorice una pretendida finalidad protectora del medio ambiente, según la Ley autonómica el hecho imponible del impuesto lo constituye la titularidad de elementos patrimoniales afectos a la realización de las actividades que integran el objeto del tributo, ... siendo lo sometido a tributación (verdadera riqueza gravada), el valor de los elementos patrimoniales calculado mediante la capitalización del promedio de los ingresos brutos de explotación durante los tres últimos ejercicios o, lo que es lo mismo, articulándose el gravamen con independencia de la capacidad o aptitud de cada uno para incidir en el medio ambiente que se dice proteger. Estamos, pues, en presencia de un tributo que no grava directamente la actividad contaminante, sino la titularidad de unas determinadas instalaciones y ... el hecho de que el valor de esas instalaciones se calcule mediante la capitalización de los ingresos no trasmuta lo que es impuesto sobre unos elementos patrimoniales en un impuesto sobre actividades contaminantes» (FJ 5).

Profundizando en el análisis del tributo autonómico discutido, este Tribunal pudo observar en aquella ocasión que «bajo la aparente finalidad protectora del medio ambiente, no arbitra instrumento alguno que se dirija a la consecución de ese fin, con lo que, a la postre, no grava la capacidad económica pretendidamente sometida a imposición, como una forma de contribuir al sostenimiento del gasto público que genera la indebida, o incluso debida, utilización del medio ambiente (manifestación concreta del principio de "quien conta-

mina paga")», sino que «lo gravado es la mera titularidad de [los] bienes inmuebles incurriendo así en la prohibición establecida por el art. 6.3 LOFCA, al solaparse con la materia imponible reservada a las haciendas locales con relación al impuesto sobre bienes inmuebles» (*ibidem*).

Ese solapamiento entre los tributos local y autonómico puestos en contraste no se salvaba por el hecho de que el impuesto sobre bienes inmuebles se refiera a «bienes inmuebles», en tanto que el impuesto balear sobre instalaciones que incidan en el medio ambiente lo hiciera a «instalaciones», pues, según tuvimos ocasión de apreciar, «ésta no son más que una especificación o parte de aquéllos» (FJ 6). Y añadíamos: «Es más, aunque excepcionalmente algunos supuestos específicos de "instalaciones" gravadas por el impuesto balear pudiese dudarse de si en rigor cabe calificarlas como bienes inmuebles a efectos del impuesto sobre bienes inmuebles, el hecho de que baste ser titular de una instalación que afecte al medio ambiente para quedar sometido al impuesto balear sobre instalaciones que incidan en el medio ambiente mediante la simple capitalización de los ingresos, y dada la amplitud con la que la Ley de haciendas locales define los bienes inmuebles y el impuesto balear las instalaciones, no cabe duda de que el solapamiento en cuanto a la materia imponible entre ambos impuestos se produce en la absoluta generalidad de los supuestos imaginables» (*loc. cit.*).

A la misma conclusión conducía, por último, el análisis de la configuración de la base imponible «ya que en los dos casos se gravan los bienes inmuebles con relación a su "valor", aunque, eso sí, cada norma elige una forma distinta de cuantificación: el impuesto sobre bienes inmuebles, un valor administrativo como es el "valor catastral" y el impuesto balear sobre instalaciones que incidan en el medio ambiente una suerte de "valor contable" derivado de la capitalización del promedio de ingresos» (FJ 6). Coligiéndose que «la configuración de la base imponible a partir únicamente del volumen de ingresos brutos de explotación pone de relieve que el impuesto balear no grava realmente la actividad contaminante, ya que la capacidad de contaminar no depende de la cuantía de los ingresos brutos, sino de otros factores como, por ejemplo, de las inversiones realizadas para evitar precisamente la afectación del medio ambiente. En suma, debe concluirse que el impuesto balear sobre instalaciones que incidan en el medio ambiente se configura como un impuesto sobre el patrimonio inmobiliario, que incide en la misma materia imponible que la del impuesto municipal sobre bienes inmuebles, incurriendo por ello en la prohibición prevista en el apartado 3 del art. 6 LOFCA.» (*ibidem*).

10. Por lo que atañe al tributo autonómico ahora controvertido, en el preámbulo de la Ley de protección civil de Cataluña se anuncia el establecimiento de «un gravamen sobre los elementos patrimoniales afectos a actividades de las que pueda derivar la activación de planes de protección civil» y que radiquen en el territorio de la Comunidad Autónoma, afirmándose que, «de acuerdo con el principio de solidaridad recogido en el art. 2.1 de la Ley, el gravamen tiene carácter finalista, destinado a financiar las actuaciones de protección civil, mediante una distribución solidaria de los costes de la protección civil entre los creadores de riesgos». Coherentemente con este carácter finalista del tributo, su producto «debe destinarse íntegramente a las actividades de previsión, prevención, planificación, información y formación, definidas en la presente Ley, pudiendo constituirse un fondo de seguridad, que debe nutrirse del producto del gravamen, sin perjuicio de las aportaciones públicas y privadas». Pues bien, a la vista de la regulación que del gravamen se efectúa en el articulado de la Ley,

podemos afirmar que el carácter finalista del tributo se materializa en unos términos que pueden reputarse respetuosos con la prohibición de doble imposición establecida en el art. 6.3 LOFCA.

a) En primer lugar, el objeto no coincide con ninguno de los dos impuestos municipales a los que se ha referido el Abogado del Estado, puesto que el gravamen no somete a tributación la capacidad económica exteriorizada por la titularidad de determinados bienes inmuebles o de derechos reales sobre ellos, como sucede en el impuesto sobre bienes inmuebles, ni la hipotéticamente derivada del ejercicio de actividades empresariales, profesionales o artísticas, que es el caso del impuesto sobre actividades económicas, sino las instalaciones y actividades en las que concurre una indudable peligrosidad para las personas y los bienes y a las que ha de hacerse frente mediante la activación de los correspondientes planes de protección civil.

A este respecto, debemos señalar que, según apunta el propio Abogado del Estado en el escrito rector de este proceso constitucional, la Ley de protección civil de Cataluña puede adolecer en ocasiones de cierta imprecisión técnica. Tal sería el caso del art. 58.1, donde se afirma que el gravamen «recae sobre los elementos patrimoniales afectos a las actividades de las que pueda derivar la activación de los planes de protección civil». Del contraste de este precepto con la enumeración de supuestos sujetos al gravamen que se efectúa en el art. 59.1 claramente se deduce que el objeto del gravamen no son dichos elementos patrimoniales, sino el riesgo potencial de las actividades e instalaciones allí mencionadas. Ahora bien, siendo en todo momento conscientes de que a este Tribunal no le corresponde emitir juicios de técnica legislativa (por todos, STC 37/2002, de 14 de febrero, FJ 6), resulta pertinente apuntar que el art. 58.1 incorpora una primera delimitación de esas actividades e instalaciones al exigir los elementos patrimoniales estén «situados en el territorio de Cataluña». Esta exigencia ha de entenderse como la identificación del punto de conexión determinante de la competencia autonómica y como garantía del principio de territorialidad, al que nos hemos referido con anterioridad. En este mismo sentido, interesa que la disposición adicional segunda de la Ley de protección civil de Cataluña declara sujetas al gravamen «las centrales nucleares de potencia», en la medida en que «tienen elementos patrimoniales situados en el territorio de Cataluña y afectos a actividades que pueden originar la activación de planes de protección civil».

Por otro lado, los sujetos obligados al pago del gravamen no son los titulares de tales elementos patrimoniales, como sería lógico que sucediera si éstos constituyeran el objeto del tributo que nos ocupa, sino quienes realicen la actividad a la que están afectos dichos elementos patrimoniales (art. 61). Y es que la consideración adoptada para el gravamen no es la riqueza fundiaria, el bien en sí, como sucede en el impuesto sobre bienes inmuebles, sino la relación instrumental de las instalaciones y la actividad potencialmente generadora de grandes riesgos.

Todo ello nos conduce a identificar como objeto del gravamen el riesgo que para la protección civil encierran las instalaciones y actividades citadas en el art. 59.1 de la Ley. Actividades e instalaciones cuya especial potencialidad para provocar situaciones de grave riesgo colectivo, catástrofes y calamidades públicas que deban combatirse mediante la puesta en marcha de los instrumentos de protección civil no ha sido puesta en cuestión por ninguna de las partes personadas en este proceso constitucional. Lo que evita toda confusión con el impuesto sobre actividades económicas, pues no se grava la actividad porque pueda generar rentas para quienes

las realicen sino en tanto en cuanto representen un peligro al que haya de hacerse frente mediante los oportunos planes de protección civil.

Nótese, a este respecto, que en la fijación del tipo aplicable o de la tarifa el legislador autonómico ha empleado criterios no estrictamente vinculados con los ingresos de las empresas explotadoras de las instalaciones o que realizan las actividades sino con su producción, utilizándose el volumen de facturación únicamente para establecer las escalas de cantidades máximas a ingresar por este concepto (art. 59.2). A mayor abundamiento, para las empresas afectadas por un plan especial de protección civil, la cantidad del gravamen se fijará mediante Ley de presupuestos, «de forma que la recaudación prevista no supere los costes del citado plan» (art. 59.3).

b) En segundo lugar, de la regulación legal del gravamen se infiere su inmediata vinculación a la realización de una política pública sectorial, aquí la prevención de grandes riesgos, así como su afección a la financiación de un fin concreto, puesto que el producto íntegro del gravamen se destina a la constitución de un fondo de seguridad, que tiene por objeto la financiación de actividades de previsión, prevención, planificación, información y formación (art. 58). Consecuentemente, cabe afirmar que el legislador autonómico no ha creado una nueva fuente de ingresos públicos con fines genéricamente fiscales, sino un tributo finalista encaminado a responsabilizar a los creadores de riesgos para la protección civil en la prevención y lucha contra los mismos.

Más aún, mediatamente el gravamen pudiera coadyuvarse a reducir los riesgos al desincentivar, haciéndolas más onerosas, algunas conductas o actividades. Así sucede, significativamente, con el almacenamiento de sustancias peligrosas en suelo urbano [art. 59.1, primero a)].

c) En conclusión, el gravamen no es un tributo de carácter contributivo, sino que prima su vertiente retributiva, pues su exacción no depende del valor del bien o de la renta que potencialmente produzca, sino del riesgo que encierra, de su peligrosidad, medidos en términos de protección civil. Por lo que no se da aquí un fenómeno de doble imposición. Dicho de otro modo, a diferencia del tributo autonómico declarado inconstitucional en la STC 289/2000, en el presente caso no cabe hablar de una figura tributaria con finalidad exclusivamente recaudatoria, tanto por la definición legal de sus elementos determinantes, cuanto por el establecimiento de un fondo de seguridad.

Por lo expuesto, debemos rechazar este primer motivo del recurso, al no apreciar vulneración de la prohibición de doble imposición contenida en el art. 6.3 LOFCA.

11. En el segundo motivo del recurso el Abogado del Estado denuncia que los preceptos legales impugnados vulneran la competencia básica estatal en materia energética (art. 149.1.25 CE). Este motivo se articula en un doble orden de consideraciones. Así, de una parte, con invocación expresa de la doctrina sentada en la STC 24/1985, de 21 de febrero, apunta la existencia de una infracción de la normativa básica estatal sobre planificación y diversificación energética. De otra, señala la contravención de diferentes aspectos básicos de las Leyes 10/1987, de 15 de junio, de normas básicas para un desarrollo coordinado de actuaciones en el sector de combustibles, y 40/1994, de 30 de diciembre, de ordenación del sistema eléctrico nacional.

Por lo que se refiere al primero de estos reproches, hemos de advertir que lo dispuesto en los preceptos legales cuya constitucionalidad se discute no entra en contradicción con la doctrina establecida en la STC

24/1985, toda vez que el legislador autonómico no ha tratado aquí de organizar, dirigir u ordenar, ni de incidir directamente en el proceso de producción o transporte de energía, sino tan sólo de gravar la peligrosidad que dichas actividades, y las instalaciones a ellas afectas, revisten para la tranquilidad colectiva.

En cuanto al segundo aspecto de la argumentación desarrollada por el Abogado del Estado, interesa hacer hincapié en que, durante la pendencia de este proceso constitucional, el legislador estatal ha procedido a modificar la normativa básica que aquél entendiera quebrantada. Concretamente, la Ley 40/1994, de 30 de diciembre, de ordenación del sistema eléctrico nacional, ha sido sustituida por la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, de regulación del sector eléctrico, en tanto que la Ley 10/1987, de 15 de junio, de normas básicas para un desarrollo coordinado de actuaciones en el sector de combustibles, ha sido reemplazada por la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos.

Este cambio normativo reviste indudables consecuencias para nuestro examen acerca de la compatibilidad del gravamen autonómico impugnado con las bases estatales en los subsectores energéticos concernidos, pues, como hemos recordado recientemente, «la legislación básica del Estado a tener en cuenta como elemento de referencia para el enjuiciamiento de las normas autonómicas en este tipo de proceso constitucional ... ha de ser la vigente en el momento de adoptarse la decisión sobre la regularidad constitucional (SSTC 87/1985, 137/1986, 27/1987 y 154/1988)» (STC 1/2003, de 16 de enero, FJ 2). A mayor abundamiento, en esta ocasión ni tan siquiera es preciso proceder a una verificación *prima facie* de la conformidad de la norma estatal con el orden constitucional de competencias (en los términos de la STC 54/2002, de 27 de febrero, FJ 3 y las numerosas resoluciones allí citadas), para concluir que, de haber existido en algún momento contradicción entre los preceptos autonómicos impugnados y la normativa básica estatal, las reformas legales antes mencionadas han venido a salvarla.

En efecto, tanto el art. 17.3 de la Ley 54/1997, de regulación del sector eléctrico, como el art. 95.1 de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos, prevén expresamente la posibilidad de incluir un suplemento territorial en las facturas que deben satisfacer los consumidores de energía para el caso de que las actividades eléctricas o gasistas «fueran gravadas con tributos de carácter autonómico o local, cuya cuota se obtuviera mediante reglas no uniformes para el conjunto del territorio nacional». La lectura del contenido, idéntico en lo sustancial, de estos preceptos pone de manifiesto que el legislador básico estatal asume con absoluta normalidad la existencia de tributos locales y autonómicos que, siempre desde el respeto a los principios proclamados en los arts. 6.2 y 3 LOFCA, recaigan sobre las energías eléctrica y gasista, preocupándose por asegurar que el ejercicio de la potestad tributaria territorial no ponga en riesgo la unicidad del sistema tarifario.

Las razones expuestas permiten concluir que los preceptos impugnados de la Ley de protección civil de Cataluña no infringen la normativa básica del Estado en materia de planificación y diversificación energética, puesto que ha sido el propio legislador básico estatal quien, mediante la aprobación de las Leyes 54/1997 y 34/1998, ha hecho compatible esta competencia propia con la potestad tributaria autonómica cuando se ejerza sobre los subsectores energéticos del gas y la electricidad.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno contra los artículos 58 a 64 de la Ley del Parlamento de Cataluña 4/1997, de 20 de mayo, de protección civil de Cataluña.

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

Dada en Madrid, a seis de octubre de dos mil cuatro.—María Emilia Casas Baamonde.—Guillermo Jiménez Sánchez.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Javier Delgado Barrio.—Elisa Pérez Vera.—Roberto García-Calvo y Montiel.—Eugení Gay Montalvo.—Jorge Rodríguez-Zapata Pérez.—Ramón Rodríguez Arribas.—Pascual Sala Sánchez.—Manuel Aragón Reyes.—Pablo Pérez Tremps.—Firmado y rubricado.