

STC 186/1993, de 7 de junio de 1993

El Pleno del Tribunal Constitucional compuesto por don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Presidente, don Luis López Guerra, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Eugenio Díaz Eimil, don Alvaro Rodríguez Bereijo, don Vicente Gimeno Sendra, don José Gabaldón López, don Rafael de Mendizabal Allende, don Julio Diego González Campos, don Pedro Cruz Villalón y don Carles Viver Pi-Sunyer, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

S E N T E N C I A

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 887/86, promovido por don Luis Fernández Fernández-Madrid, comisionado por cincuenta Senadores, contra determinados artículos de la Ley de la Asamblea de Extremadura 1/1986, de 2 de mayo, sobre la Dehesa en Extremadura. Han sido partes la Junta de Extremadura, representada por el Abogado don José María Mohedano Fuertes y el Gobierno de la Nación, representado por el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Fernando García-Mon y González-Regueral, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Por escrito presentado en este Tribunal el 30 de julio de 1986, don Luis Fernández Fernández-Madrid, Abogado y Senador, en su propio nombre y en el de cincuenta Senadores, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra determinados artículos, que se concretan en el suplico, de la Ley 1/1986, de 2 de mayo, aprobada por la Asamblea de la Comunidad Autónoma de Extremadura, de acuerdo con las alegaciones que, en lo sustancial, se resumen seguidamente:

a) Tras recordar que el principio de supremacía normativa de la Constitución obliga a interpretar conforme a ella todo el ordenamiento jurídico, incluidos los Estatutos de Autonomía, se afirma que la competencia para legislar sobre expropiación forzosa corresponde con carácter exclusivo al Estado (art. 149.1.18 C.E.) y que, por tanto, la

Comunidad Autónoma de Extremadura carece de competencia para regular dicha materia. La legislación expropiatoria, por tanto, se reserva al Estado en todos sus niveles y modalidades sin limitación alguna, de manera que sólo las Cortes Generales pueden dictar leyes en esta materia, sin que quepa a las Comunidades Autónomas una competencia normativa complementaria.

El principio constitucional de "exclusividad" en favor del Estado para legislar en materia de expropiación forzosa ha sido respetado, por lo demás, tanto por el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura, como por el Real Decreto 1.080/1985, de 5 de junio, sobre valoración definitiva y ampliación de funciones traspasadas de la Administración estatal a la Comunidad Autónoma de Extremadura en materia de reforma y desarrollo agrario.

En efecto, el Estatuto de la Comunidad Autónoma de Extremadura no incluye la materia de expropiación forzosa en ninguno de los preceptos de su Título I referidos a las competencias (arts. 7 a 18) y únicamente menciona la potestad expropiatoria en el art. 50, dentro del Título IV concerniente al régimen jurídico. Y en cuanto al Real Decreto 1.080/1985, de 5 de junio, de lo dispuesto en sus apartados B).e).1º) y C).c), claramente se desprende que la referencia a la legislación delimitadora del contenido del derecho de propiedad (art. 33.2 C.E.), en ningún caso puede entenderse hecha a la legislación emanada de las Comunidades Autónomas, sino a la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954 y, en el sector agrario, a la Ley 34/1979, de 16 de noviembre, de Fincas Manifiestamente Mejorables.

b) Sin embargo, la Ley 1/1986, de 2 de mayo, sobre la Dehesa de Extremadura, al regular en su art. 20 la expropiación forzosa, no contiene una mera transcripción de la legislación general del Estado en materia expropiatoria -lo cual, por sí sólo, sería ya incorrecto (STC 38/1982)-, sino que establece una auténtica modificación del régimen general sobre expropiación forzosa.

En primer lugar, los supuestos en que puede calificarse una finca en deficiente aprovechamiento, a los efectos expropiatorios, amplían el ámbito previsto en el art. 2 de la Ley estatal 34/1979, de manera que, de prosperar la norma autonómica que se impugna, el régimen de la propiedad sobre fincas rústicas dedicadas a una explotación ganadera de más de cien hectáreas de superficie, no será igual en Extremadura que en otras partes del territorio nacional donde no se aplica este tipo de legislación. Se atenta así al principio de tratamiento uniforme que, con carácter exclusivo, corresponde al Estado fijar para garantizar la igualdad de todos los españoles (art. 149.1.1 C.E). El propio párrafo 6 del apartado d) del Anexo I del

Real Decreto 1.080/1985, de 5 de junio, establece, en fin, que "la Comunidad Autónoma realizará las actuaciones relativas a las fincas manifiestamente mejorables, determinando éstas conforme a los supuestos señalados en la Ley 34/1979 (...) a los efectos del art. 149.1.1 de la Constitución".

En segundo lugar, con la Ley que se impugna, en Extremadura no sólo se podrá expropiar cuando las fincas lleven dos años como mínimo sin explotarse siendo susceptibles de explotación agraria o bien cuando de modo manifiesto no se aprovechen correctamente los medios o recursos disponibles como consecuencia de obras construidas o auxiliadas por el Estado y otros Entes públicos (art. 2 a) y b) de la Ley 34/1979), sino que se podrá expropiar cuando la carga ganadera de la dehesa o la producción corchera no alcance el 80 por 100 de la producción potencial de corcho o la carga ganadera potencial fijadas mediante la aplicación de las normas contenidas en el anexo II de acuerdo con los arts. 12 y 13 de la Ley. Por tanto, en Extremadura, la función social de la propiedad no exige solamente que no haya fincas manifiestamente mejorables en el sentido antes expresado según la Ley estatal 34/1979, sino que se trata de obtener una productividad superior al 80 por 100 de la posible a juicio de la Junta de Extremadura.

Por este camino, el régimen de la propiedad rústica incluida en el ámbito de la Ley de la Dehesa Extremeña, es indudable que será sustancialmente distinto del establecido para el resto del territorio nacional, de manera que en Extremadura no serán las leyes del mercado, ni la rentabilidad de los medios empleados para la obtención de las producciones cárnicas las que guíen las decisiones empresariales, sino que será la Administración Pública la que fije la producción de cada dehesa incluida en el ámbito de aplicación de la Ley. Se llega así desde un sistema de libertad de empresa en el marco de la economía de mercado (art. 38 de la Constitución) a un sistema de producción cárnica planificada por la Administración Pública con carácter coactivo, de tal modo, que toda desviación del Plan por debajo del 80 por 100 de los objetivos, se reputa incumplimiento de la función social posibilitante de la expropiación forzosa. Y bastará subir un poco el listón de los objetivos del Plan (carga ganadera potencial) para que toda la Dehesa extremeña quede en situación de incumplidora de la función social, es decir, en situación de expropiable.

En tercer lugar, la regulación que hace la ley de Reforma y Desarrollo Agrario (Texto Refundido aprobado por Decreto de 12 de enero en cuanto a los Planes individuales de mejora, incluidos o no en Planes comarcales, arts. 145 y ss. y 256 y ss.) difiere bastante de la contenida en la Ley de la Dehesa, ya que, aparte de la causa que puede dar lugar al Plan de Aprovechamiento y Mejora, los supuestos en que procederá la calificación de una Dehesa en

deficiente aprovechamiento (art. 18) difieren considerablemente en aquellos en que, según la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, procede la declaración de finca mejorable o la catalogación de finca de Mejora Forzosa a los efectos de expropiación forzosa; también en lo relativo a la materia de plazos, o a la intervención del Jurado de Fincas Mejorables, o, en fin, a las garantías en la elaboración de los planes. Por esta vía, la legislación extremeña amplía y modifica también el régimen general sobre expropiación forzosa, contraviniendo la reserva constitucional estricta sobre esta materia como competencia exclusiva del Estado.

En conclusión, el art. 20 de la Ley extremeña en conexión con los demás preceptos que regulan la definición de la dehesa a efectos de aplicación de la Ley y la determinación de las cargas ganaderas potenciales y Planes de Aprovechamiento y Mejora, constituye una verdadera innovación normativa del sistema expropiatorio a que está sometido el derecho de propiedad por razón de la función pública que debe cumplir; regulación que no es, evidentemente, competencia de la Comunidad Autónoma de acuerdo con los preceptos constitucionales, estatutarios y legales señalados.

c) Asimismo, la Comunidad Autónoma de Extremadura no tiene competencias para regular el impuesto que se crea en el Capítulo Cuarto de la Ley (arts. 21 a 27).

En concreto, en el art. 21 se introduce una exacción a la que se califica de impuesto con fin no fiscal. Pues bien, esa exacción, a tenor del art. 26.1 c) de la Ley General Tributaria, no puede considerarse como un impuesto, ya que no grava un hecho positivo, como lo sería la obtención de un rendimiento por el aprovechamiento de las dehesas, sino precisamente lo contrario, es decir, la no producción de la renta. Pero es que, además, no se tiene en cuenta la capacidad contributiva del sujeto pasivo, puesto que los criterios para la determinación de la cuota son independientes de cual sea esa capacidad contributiva.

Por consiguiente, hay que reconocer que la Ley cuestionada ha creado una exacción que no puede calificarse como impuesto, participando antes bien de la naturaleza de los arbitrios con fines no fiscales que constituyen una exacción propia de los Municipios [arts. 197.1.H) y 390 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones legales vigentes en materia de régimen local].

Siendo esto así, la Comunidad Autónoma de Extremadura carece de competencia para establecer ese arbitrio con fin no fiscal, ya que su poder tributario queda circunscrito a los ingresos referidos en los arts. 157.1 de la C.E. y 4.1 de la LOFCA, todo ello de acuerdo con el art. 133.2 de la C.E. y con su propio Estatuto de Autonomía (arts. 58 y 59), pues la Comunidad Autónoma sólo tiene competencia para establecer impuestos, tasas y

contribuciones especiales, sin que se haga ninguna referencia a los tributos con fines no fiscales.

d) Desde otra perspectiva, con el pretendido impuesto se vulnera el principio de igualdad que garantiza el art. 14 de la Constitución (y en el ámbito tributario el art. 31.1 de la misma).

El tributo, en efecto, no grava a todos los bienes productivos que incumplan una función social y ni siquiera a la totalidad de los bienes agrarios, ya que sólo afecta a aquellas fincas rústicas de más de cien hectáreas de superficie que sean susceptibles, según su destino agrario más idóneo, de un aprovechamiento ganadero en régimen extensivo. Con ello se establece un trato desigual sin razón alguna que, por discriminatorio, resulta contrario al principio de igualdad.

e) El impuesto sobre las dehesas calificadas en deficiente aprovechamiento incumple, asimismo, el art. 6.2 de la LOFCA, cuya finalidad es la de evitar que se produzcan situaciones de doble imposición.

Debiéndose considerar como más correcta la interpretación de que la existencia de un impuesto estatal que tome como hecho imponible una determinada materia impositiva impide que las Comunidades Autónomas establezcan impuestos que recaigan sobre la misma materia, ya sea total o parcialmente, -interpretación basada en la definición de hecho imponible que se contiene en el art. 28 de la Ley General Tributaria-, es claro que con arreglo al art. 21.2 de la Ley extremeña, el impuesto previsto no grava ni la circulación de los bienes ni el gasto de una renta [art. 26.1 c) de la Ley General Tributaria], con lo que puede pensarse que lo que grava es la tenencia de las dehesas que estén calificadas en deficiente aprovechamiento, puesto que son sujetos pasivos del impuesto los titulares de las mismas según el art. 22 de la Ley. Pero en ese caso, el hecho imponible estaría ya gravado por el sistema tributario español a través del Impuesto sobre el Patrimonio (art. 2). Y si se entiende que lo que se está gravando es la percepción de una renta, también existiría una duplicidad con la Contribución Territorial Rústica -ya que ésta (art. 2 del Decreto 2.230/1986, de 23 de julio) grava no las rentas realmente percibidas, sino las rentas agrarias susceptibles de obtención o potenciales, aunque realmente no se produzcan-, o, en fin, con el Impuesto sobre la Renta, pues si ahora se entiende que la materia gravada es el rendimiento agrario real, tampoco cabe duda de que se incurriría en una doble imposición con el referido impuesto, llegándose, incluso, a rozar el principio de no confiscatoriedad que consagra el art. 31.1 de la Constitución.

f) En consecuencia, se solicita de este Tribunal dicte Sentencia por la que se declare la inconstitucionalidad y subsiguiente nulidad de los arts. 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28 y 29,

y la de todos los demás que tengan conexión, de la Ley 1/1986, de 2 de mayo, sobre la Dehesa en Extremadura.

2. Por providencia de 17 de septiembre de 1986, la Sección Tercera de este Tribunal acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad, adoptar las medidas dispuestas por el art. 34.1 de la LOTC y publicar en el Boletín Oficial del Estado y en el Diario Oficial de Extremadura la formalización del recurso para general conocimiento.

3. Mediante escrito de su Presidente, recibido el 26 de septiembre de 1986, el Senado solicitó se tuviera por personada a la Cámara y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 de la LOTC.

Mediante escrito de su Presidente, recibido el 30 de septiembre de 1986, el Congreso de los Diputados manifestó no hacer uso de las facultades de personación y formulación de alegaciones, poniendo a disposición del Tribunal las actuaciones de la Cámara que pudiera precisar.

4. El 16 de octubre de 1986 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal un escrito por el que don José María Mohedano Fuentes, Abogado designado por la Junta de Extremadura, en nombre y representación de la misma, se opuso al recurso y solicitó se dictase Sentencia declarando la constitucionalidad de los artículos de la Ley 1/1986, de 2 de mayo, impugnados, formulando al respecto las siguientes alegaciones, resumidamente expuestas ahora en sus aspectos esenciales:

a) Tras una serie de consideraciones sobre el listado de competencias que el art. 149.1 de la C.E. reserva al Estado y sobre el alcance del Real Decreto 1.080/1985, de 5 de junio, sobre valoración definitiva y ampliación de funciones traspasadas de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Extremadura (en especial, en lo que se refiere a la materia de reforma y desarrollo agrario y a actuaciones relativas a fincas mejorables), se señala que el art. 7.1.6 del Estatuto de Extremadura le atribuye como competencia exclusiva todas las materias relativas a agricultura, ganadería e industrias agroalimentarias, de acuerdo con la ordenación general de la economía, mientras que en el art. 6.2 del mismo Estatuto se establece como objetivo básico la realización de una reforma agraria, en cuanto elemento esencial "para una política de desarrollo, fomento del empleo y corrección de desequilibrios territoriales dentro de Extremadura". El art. 50 del Estatuto, en fin, atribuye a la Comunidad Autónoma en el ejercicio de sus competencias la potestad expropiatoria.

Con arreglo a este marco normativo, es posible analizar ya la impugnación planteada, debiéndose afirmar, como punto de partida, que no sólo el art. 20, sino toda la Ley, regula un único mecanismo para gravar o corregir la situación de las dehesas calificadas en deficiente aprovechamiento, sin que en modo alguno se legisle, se regule o se normativice la figura de la expropiación forzosa.

Antes bien, la Ley extremeña procede a una remisión en bloque a la legislación general del Estado que adquiere todo su sentido por la potestad expropiatoria de que goza la Comunidad Autónoma, así como por las competencias concurrentes en materia de fincas mejorables.

En el art. 20 se dice, en efecto, que la expropiación lo será "en su caso, por interés social", sin que la expresión "en su caso" pueda desconectarse del requisito de interés social que está delimitado por la Ley de Expropiación Forzosa. No cabe sostener, pues, que dicho artículo introduzca innovación alguna, ya que no se modifica, ni por la vía de la regulación, ni por la de la transcripción, el contenido del procedimiento expropiatorio previsto en la Ley estatal de 16 de diciembre de 1954, ni se altera el supuesto habilitante de la expropiación que es el interés social regulado en el art. 71 de la misma Ley.

Por ello, la expropiación, de acuerdo con el art. 20 de la Ley extremeña, no se puede producir sólo mediante el reconocimiento del incumplimiento de la función social de la propiedad a la que se refiere el art. 1 de la Ley estatal de Fincas Manifiestamente Mejorables, sino que es necesario que concurra el requisito de la Ley general, cual es el interés social. Dicho en otros términos: la determinación de la productividad de la dehesa (Capítulo Tercero), los planes de aprovechamiento y mejora (Capítulo Cuarto) y la calificación en deficiente aprovechamiento de dehesas (art. 18), no se regulan a los efectos de la expropiación forzosa, sino exclusivamente a los efectos de imponer la exacción regulada en el Capítulo Sexto, ya que el supuesto habilitador -"en su caso"- para la expropiación es el interés social.

En conclusión, el art. 20 de la Ley sobre la Dehesa de Extremadura, sólo regula en concordancia con el Capítulo VI de la misma Ley el Impuesto de dehesas calificadas en deficiente aprovechamiento, pero ni transcribe ni regula materia propia de la legislación sobre expropiación forzosa, dado que en lo que se refiere dicho artículo a la expropiación en uso o expropiación forzosa sólo hay un reenvío legal o remisión en bloque a la legislación general del Estado, sin que se introduzcan innovaciones de la Ley estatal ni se configuren modalidades peculiares en cuanto a la expropiación forzosa; reenvío legal que en ningún caso resulta supérfluo por las facultades de que goza la Comunidad Autónoma de Extremadura para ejercer en toda su integridad la potestad de expropiar y para realizar concurrentemente

con el Estado las actuaciones en materia de fincas mejorables dentro de las normas básicas del Estado. Por todo lo cual, el citado art. 20 no supone una extralimitación en las competencias, ni vulnera lo establecido en el art. 149.1.18 de la Constitución, porque el citado precepto no legisla en modo alguno la materia de expropiación forzosa.

b) En cuanto a la pretendida inconstitucionalidad del Impuesto de dehesas calificadas en deficiente aprovechamiento, la argumentación del recurso se agota en la consideración de que dicho impuesto constituye realmente un arbitrio con fin no fiscal.

Pues bien, es cierto que el impuesto establecido en la Ley sobre Dehesas no tiene un fin tributario recaudatorio, sino un fin claramente social y de ordenación económica de los intereses generales de la región, pretendiéndose de ese modo cumplir -con las debidas garantías- los mandatos constitucionales dimanantes de los arts. 128.1 y 33.2 de la Constitución. Y es esta finalidad la que entronca directamente con el art. 4 de la Ley General Tributaria, cuando establece que "los tributos, además de ser medios para recaudar ingresos públicos, han de servir como instrumentos de la política económica general, atender a las exigencias de estabilidad y progreso sociales y procurar una mejor distribución de la renta nacional".

A pesar de esa finalidad no fiscal, no cabe negar, pues, que se cumplan las características del impuesto, ya que no hay contraprestación, el hecho imponible tiene una naturaleza jurídica y económica y, de contrario, no presenta ningún fundamento la tesis de que sólo los hechos positivos son susceptibles de generar impuestos. De este modo, acreditada la naturaleza de impuesto decae el resto de la argumentación del recurso debiendo ser rechazado, ya que la exacción prevista en los arts. 21 a 27 de la Ley sobre Dehesas es un impuesto no fiscal para cuyo establecimiento tiene competencia la Comunidad Autónoma de Extremadura [arts. 58 a) y 59 a) de su Estatuto].

c) El diferente trato que se da a los bienes improductivos agrarios respecto de los no agrarios se explica no sólo por la diferente naturaleza de unos y otros bienes, sino atendiendo al hecho de que el bien económico más importante de la región extremeña es precisamente la explotación agropecuaria y la industria de transformación dependiente de esas explotaciones, lo que también explica la competencia que a la Comunidad Autónoma le reserva el art. 7.1.6 de su Estatuto de Autonomía.

De otra parte, que las medidas previstas alcancen solamente a aquellas fincas rústicas de determinada extensión (más de cien hectáreas, en los términos que establece el art. 1 de la Ley) se explica por las propias características de las mismas. No puede desconocerse que intentar aplicar a una finca que no cumpla los requisitos previstos por la Ley un plan de

características extensivas supondría condenar al fracaso la inversión y probablemente la ruina económica del propietario de la finca, lo que justifica que la Ley impugnada se refiera tan sólo a un especial terreno rústico acotado para pastos, sin que, por tanto, todas las fincas se califiquen como dehesas a los efectos de la Ley aunque se usen para pastos.

Consecuentemente, dado que el principio de igualdad no es monolítico, en el sentido de que las regulaciones que afecten a la posición de los ciudadanos tengan que ser necesariamente idénticas para todos y en todas las partes del territorio, y dado que impone un trato igual siempre que no existan objetivos y causas razonables que justifiquen la desigualdad, es evidente que el motivo de inconstitucionalidad vinculado al art. 14 no puede prosperar, ya que en este caso concurren razones de tipo social y económico que legitiman ese diferente tratamiento de los bienes productivos agrarios y, dentro de ellos, el que no se trate igual a toda finca-dehesa, pues si así fuera se produciría una auténtica discriminación a las pequeñas explotaciones.

d) Finalmente, en cuanto a la pretendida doble imposición que se produciría con la aplicación del impuesto, conculcándose así el art. 6.2 de la LOFCA, ha de señalarse que el hecho imponible en este caso es el deficiente aprovechamiento de las dehesas que deben ser calificadas como tales e incluidas en el correspondiente censo durante el periodo impositivo, sin perjuicio, claro es, de que cuando una finca obtenga el rendimiento óptimo por hectáreas desaparezca la sujeción al impuesto.

Pues bien, ni en el ámbito estatal, ni en el local, existe un impuesto de esas características, y es que el impuesto sobre dehesas, con su carácter no fiscal y con sus rendimientos afectos al desarrollo agrario, no persigue gravar un patrimonio o la obtención de una renta, sino obtener una mejor explotación de las fincas.

Mas en particular, por lo que se refiere a la Contribución Territorial Rústica no hay colisión de ningún tipo, pues por relación a la cuota proporcional, no puede haber concurrencia, ya que el hecho imponible de la cuota proporcional está referida a la cuota fija, dependiendo de ésta y sin que tenga nada que ver con la obtención de rendimientos al depender de la base imponible de la cuota fija. Y en lo que se refiere a la posible duplicidad con la cuota fija, independientemente de que no sea aplicable al supuesto que nos ocupa por no incluirse en el art. 6.2 de la LOFCA al ser de carácter local, tampoco se da concurrencia, pues, en definitiva, el hecho imponible en un caso y en otro es diferente. En el impuesto autonómico es la infrautilización de la dehesa, entendida como la Ley la define a efectos del impuesto, lo que conlleva su inclusión en el censo y el devengo del impuesto hasta que se obtenga una explotación óptima o adecuada de acuerdo con los planes de mejora. Por el

contrario, en el caso de la cuota fija de la Contribución Territorial Rústica -impuesto claramente recaudatorio-, es la obtención o posibilidad de obtención de rendimientos.

e) Concluye el Abogado de la Junta de Extremadura afirmando que no incurren en inconstitucionalidad los arts. 21 a 29 de la Ley sobre la Dehesa en Extremadura, porque la Comunidad Autónoma es competente para establecer el Impuesto sobre Dehesas calificadas en deficiente aprovechamiento como un impuesto no fiscal; también porque dicho impuesto no atenta en ningún caso contra el art. 14 de la Constitución al no producir discriminación, sino que, por el contrario, respeta la diferencia de situaciones de fincas y explotaciones agrarias de la Comunidad, no tratando a todas con un criterio igual, ya que no hay mayor desigualdad y arbitrariedad que tratar a todas por igual cuando las condiciones económico-agrícolas y ganaderas son esencialmente diferentes; y, por último, porque no hay doble imposición con este impuesto no fiscal, una vez que el hecho imponible, con un fin de ordenación económica y socialmente necesario, es la infrautilización de las dehesas, entendidas como lo hace la Ley, mientras no obtengan el rendimiento fijado en los planes de mejora.

5. Tras haberle sido prorrogado el plazo por providencia de la Sección Tercera de 8 de octubre de 1986, con fecha 18 de octubre siguiente, el Abogado del Estado, en representación del Gobierno, presentó escrito de alegaciones con la súplica de que sea desestimado totalmente el recurso planteado, fundando su pedimento en las siguientes consideraciones:

a) Comienza advirtiendo el Abogado del Estado que para dimensionar en sus justos términos el alcance de la competencia legislativa estatal en materia expropiatoria, ha de partirse del carácter medial o instrumental del instituto expropiatorio, ya que la expropiación forzosa tiene el significado de medio excepcional para la consecución de los fines propios de la actividad administrativa o de gobierno, siendo la expresión de esos fines cometido propio de cada ente territorial en la esfera de su competencia.

No obstante, el que todos los entes públicos con potestad expropiatoria se atengan a idénticos trámites o garantías no es sino consecuencia de la competencia general del Estado para regular el procedimiento administrativo común (art. 149.1.18 C.E.), no tolerando por ello otras especialidades que las derivadas de puras especialidades orgánicas. De ahí que la competencia exclusiva del Estado en materia expropiatoria (art. 149.1.18 C.E.) responda al designio de confiar al Estado la determinación normativa de los supuestos en que es dable actuar la potestad expropiatoria, conectando el ejercicio de ésta a los fines propios de la actuación administrativa.

Por tanto, la expresión o definición legal de ciertos fines comunitarios contenidos en leyes autonómicas, no autoriza sin más a entender que la consecución de los mismos permite utilizar el medio expropiatorio. Ha de ser una Ley estatal, en efecto, la que establezca el engarce entre los fines y el instrumento de la expropiación, con lo que la competencia estatal definida en el art. 149.1.18 C.E. adquiere de esta forma pleno sentido como instrumento de igualdad, impidiendo que unos ciudadanos se vean expuestos a un sacrificio singular distinto al que se pueda haber establecido con carácter general.

b) Los supuestos legitimadores de la actuación expropiatoria vienen definidos con gran amplitud en la legislación estatal, como lo prueba el supuesto de expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad regulado en los arts. 71 y ss. de la Ley de Expropiación Forzosa. De este modo, con arreglo a dichos preceptos, no habría inconveniente alguno en que las Comunidades Autónomas, previeran por ley propia la declaración positiva de que un bien o una categoría de bienes deban sufrir determinadas transformaciones o ser utilizadas de manera específica y que procedieran a la expropiación en caso de incumplimiento, pues, en tal caso, es una ley estatal la que permite la conexión de unos bienes determinados, definidos por ley de la Comunidad Autónoma, con el efecto expropiatorio.

Ahora bien, no puede olvidarse que los requisitos generales de la Ley de Expropiación Forzosa por incumplimiento de la función social de la propiedad se han concretado en cuanto a la propiedad territorial, tanto urbana como rústica, en tales términos que constituyen procedimientos especiales de expropiación. Esto sucede especialmente -en lo que hace al caso de autos- en el ámbito de la Ley de Fincas Manifiestamente Mejorables, que concreta de manera precisa los supuestos en los que procede la actuación expropiatoria con relación a fincas de cultivo agrícola o ganadero. Según lo dicho, la regulación de tales supuestos incumbe privativamente al Estado, y no es factible que las Comunidades Autónomas amplíen tales supuestos, los reduzcan o establezcan otros distintos. La mejor prueba de que así se ha venido entendiendo tanto por el Estado como por la Comunidad Autónoma, la ofrece el Real Decreto de 5 de junio de 1985 sobre traspaso de servicios en materia de reforma y desarrollo agrario y, en particular, su art. 6, que remite en cuanto a posibles actuaciones de la Comunidad Autónoma de Extremadura sobre la propiedad rústica a los supuestos y normas básicas de la Ley estatal 34/1979.

c) Entrando ya en el examen de los preceptos impugnados, puede afirmarse que la impugnación responde -al menos, en cuanto concierne a la materia de expropiación- a un erróneo entendimiento de tales preceptos y particularmente del art. 20, pues lo cierto es que la Ley no contempla la expropiación forzosa como un efecto directo y necesario de la

calificación de deficiente aprovechamiento -en clara diferencia de lo que sucede a propósito del gravamen fiscal-, sino que aquel efecto se producirá "en su caso", expresión que debe entenderse referida al caso de que proceda con arreglo a la legislación expropiatoria estatal.

Por consiguiente, la simple "calificación de deficiencia", no será habilitante de una expropiación autónoma sino cuando se den los supuestos y requisitos que legalmente la habiliten, con lo que la Comunidad Autónoma no está legitimada para expropiar fuera de los casos previstos en la legislación expropiatoria del Estado.

d) La demanda en su apartado II, pasa a impugnar los capítulos Sexto y Séptimo de la Ley reguladores del impuesto de dehesas calificadas en deficiente aprovechamiento. En estos preceptos no hay ninguna remisión tácita a la legislación del Estado, configurándose el impuesto de referencia como un tributo autonómico con todas sus consecuencias, siendo exigible tan pronto como se produzcan los presupuestos del hecho imponible.

Pues bien, no es aceptable la tesis de que el tributo regulado en la Ley extremeña no pueda encajarse dentro del concepto legal de impuesto definido en el art. 26 1 c) de la Ley General Tributaria, ya que la noción de impuesto de la Ley General Tributaria abarca cualquier hipótesis de prestación coactiva exigida sin contraprestación por un ente público para la consecución de sus fines. La expresión "negocios, actos o hechos de naturaleza jurídica o económica" abarca cualquier hipótesis imaginable en la configuración del hecho imponible, por cuanto el sentido técnico de aquellas expresiones es el de comprender cualquier hecho o situación dependiente o no de la voluntad humana y a la que se le reconozcan determinados efectos jurídicos.

Por otra parte, la clasificación de los tributos en impuestos, contribuciones especiales o tasas, no tiene por finalidad excluir a determinados tipos o figuras tributarias, sino el de comprender a todos, configurando residualmente como impuestos a los que no merezcan la conceptualización de tasas o contribuciones especiales. De esta forma, el arbitrio con fines no fiscales no es un "cuarto género" distinto del impuesto, sino una forma de impuesto con perfecta cabida en el marco legal de éste.

Asimismo, la circunstancia que subraya la demanda de que el arbitrio no fiscal no grava un hecho positivo sino negativo, consistente en la no obtención de rendimientos, no desmerece en absoluto respecto de su consideración como impuesto. La Ley General Tributaria al definir el impuesto no desciende al detalle de cada uno de los tipos de hecho imponible o de clase de riqueza económica gravada, sino que formula una descripción general por caracteres abstractos de aquellos tipos o clases. De ello resulta que un impuesto con fines no fiscales es un auténtico impuesto, perfectamente comprendido en la noción legal de la Ley

General Tributaria, con lo que no es necesario acudir al art. 58 del Estatuto de Autonomía de Extremadura, que habla genéricamente de ingresos públicos, para intentar ampliar las posibilidades autonómicas de establecimiento de ingresos más allá de las que ofrece la noción de impuesto, porque un tributo con fines no fiscales que no merezca la conceptualización de tasa o de contribución especial no puede ser otra cosa que un impuesto.

e) De las consideraciones precedentes se infiere que la Ley impugnada no incurre en ninguna forma de infracción del art. 6.2 de la LOFCA.

Obsérvese que la incompatibilidad que establece el indicado precepto entre tributos autonómicos y del Estado atañe al hecho imponible, en el sentido de que aquellos no pueden recaer sobre hechos imposables gravados por el Estado. Ahora bien, no cabe confundir el "hecho imponible" con "la materia imponible"; el primero atiende a la precisa dimensión jurídica del presupuesto configurado por la ley para hacer nacer la obligación tributaria y la segunda atiende a la genérica categoría económica o fuente de riqueza que de manera inmediata ha de soportar el gravamen. De este modo, si entendiéramos que el hecho imponible es la posesión de un patrimonio, el tributo cuestionado se haría imposible, pero prácticamente se haría imposible también cualquier otro tipo de tributo, porque la imposición estatal en su actual regulación cubre la práctica totalidad de las fuentes de riqueza: la renta, el patrimonio o la circulación de los bienes.

Sin embargo, atendiendo al hecho imponible, es claro que el tributo, al gravar precisamente la ausencia de rentas, no coincide con los tributos estatales que gravan las rentas reales o potenciales que positivamente sean atribuidas a los bienes patrimoniales. Es cierto que en muchos casos la determinación concreta de esta cuestión puede ofrecer problemas en la práctica y que no toda variación en el hecho imponible del impuesto estatal puede legitimar sin más una imposición autonómica. Con todo, no es este el caso de autos, donde se trata de un impuesto con una finalidad diferente y sobre una categoría de bienes específica y con una indiscutible vinculación y significación locales.

f) Los problemas que fundamentalmente suscita un tributo como el regulado en la Ley impugnada atañen por un lado a si puede entenderse ajustado a la Constitución un impuesto cuya causa no es la capacidad contributiva de los ciudadanos, y de otro si ello entraña una posible lesión del principio de igualdad.

En el primero de los aspectos indicados, el art. 31.1 de la Constitución tiene un significado positivo al rechazar cualquier fórmula que conduzca al resultado de que los gastos públicos se cubran en función de criterios generales distintos a los de la capacidad contributiva de los ciudadanos. Sin embargo, no parece que la norma constitucional pueda

entenderse con idéntico rigor en sentido negativo, excluyendo cualquier ingreso público que no responda a un cálculo previo de la capacidad contributiva. De otra forma, no serían posibles muchos ingresos extrafiscales que también afluyen a las arcas públicas y que sirven para satisfacer las necesidades colectivas, ni tampoco muchos ingresos fiscales como las tasas o las contribuciones especiales en las que late la idea de contraprestación y no presuponen una adecuación apriorística de la exacción con la capacidad económica del llamado a pagarla.

Por otro lado, siendo los tributos un instrumento de conocida eficacia en el mundo económico, si se rechazara toda posible conexión entre aquellos y los objetivos económicos y sociales que la Constitución persigue, se desaprovecharía un eficacísimo medio de acción para la consecución de fines no sólo constitucionalmente lícitos, sino incluso constitucionalmente prescritos como vinculantes para los poderes públicos. En este sentido, no puede dejar de señalarse que el art. 128 de la Constitución legitima más que suficientemente una penalización fiscal sobre quienes siendo titulares de una importante fuente de riqueza, no cumplen con la debida atención que reclama el interés social; de manera que en el texto constitucional hay cobertura suficiente para entender que no es la capacidad contributiva la única medida de constitucionalidad de los tributos, como no lo era tampoco ya en la legislación preconstitucional, según lo muestra la clara dicción del art. 4º de la Ley General Tributaria.

Estas consideraciones despejan también las posibles objeciones basadas en la desigualdad del impuesto. Puesto que la capacidad contributiva no puede erigirse en un factor absoluto de igualdad, ante la concurrencia de otros preceptos constitucionales que permiten orientar la política económica hacia el logro de determinados objetos constitucionales, cabe entender que los propietarios incumplidores de la función social que la propiedad tiene, no se encuentran en una situación igual respecto de quien cumple con aquella función.

Por lo demás, la objeción formulada en la demanda parece apoyarse más en una razón negativa (no haber instituido la Ley una especie de gravamen universal sobre la riqueza improductiva) que propiamente positiva (haber gravado determinados bienes concretos). Pero es evidente que un impuesto general sobre la riqueza improductiva no se ha establecido en ningún sitio, ni seguramente sería posible su establecimiento en vista de la heterogeneidad de bienes y dificultades de cálculo que ello comportaría. Por ello, el legislador puede legítimamente seleccionar aquellos tipos de bienes, definidos por su naturaleza, por su extensión y por su situación, en los que más gravemente se vean comprometidos los intereses sociales y que con mayor urgencia reclamen la acción correctora de los poderes públicos.

Finalmente, cabe aun añadir que en el juego del principio de igualdad no deja de interferirse el hecho autonómico. La Ley impugnada es un texto promulgado por la Asamblea de Extremadura y para el territorio de Extremadura y es cierto que en otros territorios españoles podrían darse las circunstancias que motivan la Ley. Sin embargo, es la propia organización territorial del Estado la que hace posible, y por tanto legítima, esta posibilidad de identidades sujetas a distinto tratamiento normativo y para los que no debe regir -como ha repetido este Tribunal- el principio de igualdad.

6. Por providencia de 1 de junio de 1993, se señaló para deliberación y votación de esta Sentencia el día 3 siguiente.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de inconstitucionalidad, dirigido contra diversos preceptos de la Ley de la Asamblea de Extremadura 1/1986, de 2 de mayo, de regulación de las Dehesas, guarda gran semejanza con el que el mismo Senador en su condición de comisionado de otros Senadores también planteó contra determinados artículos de la Ley del Parlamento de Andalucía 8/1984, de 3 de julio, de Reforma Agraria; recurso de inconstitucionalidad que tramitado con el núm. 685/84 fue resuelto por la Sentencia del Pleno de este Tribunal 37/1987, de 26 de marzo.

Si se advierte esta circunstancia desde el principio es porque la respuesta que ahora deba darse a la impugnación del art. 20, de una parte, y de los arts. 21 a 29, de la otra, todos de la Ley extremeña de regulación de las Dehesas, se encuentra ya prácticamente determinada por la doctrina contenida en la referida STC 37/1987.

2. El art. 20 de la Ley extremeña establece que "la calificación de una dehesa en deficiente aprovechamiento, cualquiera que sea la naturaleza pública o privada de su titular, implicará el reconocimiento del incumplimiento de la función social de la propiedad y dará lugar a la exacción del impuesto regulado en la presente Ley y en su caso, por interés social, la expropiación en uso o expropiación forzosa de la misma".

Para un adecuado entendimiento del alcance de la previsión, conviene indicar que esa calificación de dehesa en deficiente aprovechamiento recaerá en aquellas fincas rústicas que reuniendo las características de extensión y destino agrario a que se refiere el art. 1 de la Ley, atendiendo a su producción efectiva y potencial (arts. 7 y ss.) quedan sometidas a planes de

aprovechamiento y mejora (arts. 13 y ss.) que los interesados no aceptan ejecutar o incumplan o entorpezcan gravemente su cumplimiento (art. 18). En esos supuestos, pues, la calificación de la dehesa en deficiente aprovechamiento -que, por lo demás, corresponderá efectuar a la Junta de Gobierno de la Comunidad Autónoma (art. 19)- conlleva el reconocimiento del incumplimiento de la función social de la propiedad y da lugar a la exacción de un impuesto -establecido y regulado en los arts. 21 a 27- y, en su caso, a la expropiación del uso o de la propiedad de la dehesa por causa de interés social.

El mecanismo expropiatorio previsto, en su configuración general coincide, ciertamente, con el establecido por la Ley andaluza 8/1984, de 3 de julio, de Reforma Agraria (arts. 19 ss.) y a su vez, con el dispuesto por la Ley estatal 34/1979, de 16 de noviembre, de Fincas Manifiestamente Mejorables, si bien en cada una de esas Leyes varían, claro es, las circunstancias y características determinantes de las fincas rústicas sujetas a los correspondientes planes de aprovechamiento y mejora y, desde luego, el contenido mismo de estos planes.

Es, no obstante, esa separación de la Ley extremeña respecto de la Ley estatal en la fijación y delimitación de las circunstancias concretas y específicas determinantes, en última instancia, de la expropiación de las correspondientes fincas rústicas lo que a juicio de los recurrentes hace que el art. 20 de la Ley autonómica incurra en inconstitucionalidad, en cuanto deja abierta la posibilidad de la expropiación de las dehesas en deficiente aprovechamiento sin que para ello la Comunidad Autónoma de Extremadura disponga de competencia normativa alguna en materia expropiatoria, al corresponder la misma en su integridad al Estado (art. 149.1.18 C.E.).

La impugnación responde así a un planteamiento y desarrollo argumental absolutamente coincidente con el que se sostuvo con ocasión del recurso de inconstitucionalidad interpuesto, entre otros, contra el art. 19.1.2 a) de la referida Ley andaluza de Reforma Agraria (STC 37/1987, antecedente núm. 1.a)], de manera que, constatado este extremo, la imputación de inconstitucionalidad por extralimitación competencial de la Comunidad Autónoma debe ser rechazada y, por tanto, descartada la pretendida inconstitucionalidad del art. 20 en atención a las mismas razones que se expusieron en el fundamento jurídico 6º de la STC 37/1987.

Bastará recordar, por todo ello, que en dicha Sentencia y en otras posteriores (por ejemplo, STC 17/1990, fundamento jurídico 10) ya se ha reconocido que "la reserva constitucional en favor del Estado sobre la legislación de expropiación forzosa no excluye que por Ley autonómica puedan establecerse, en el ámbito de sus propias competencias, los casos

o supuestos en que procede aplicar la expropiación forzosa, determinando las causas de expropiar o los fines de interés público a que aquélla debe servir. De lo contrario se llegaría al absurdo de que las Comunidades Autónomas, habiendo constatado la existencia de nuevas causas de utilidad pública o interés social justificadoras de la expropiación para el desarrollo de sus respectivas competencias, tuvieran que solicitar del Estado la regulación formal de aquéllas, o a la no menos absurda conclusión, por petrificadora del ordenamiento, de no poder identificar tales supuestos legitimadores más allá de los que, antes de la instauración del Estado de las Autonomías, hayan sido declarados como tales por las Leyes del Estado en materias sobre las que éste ha dejado de tener competencia".

En consecuencia, dado que el art. 20 de la Ley extremeña se limita a establecer que "la calificación de una dehesa en deficiente aprovechamiento (...) implicará el reconocimiento del incumplimiento de la función social de la propiedad y dará lugar (...) en su caso, por interés social, a la expropiación en uso o expropiación forzosa de la misma", es obvio que con tal previsión no se procede a crear un nuevo supuesto de expropiación distinto de los establecidos por la legislación estatal -en concreto, por la Ley de Fincas Manifiestamente Mejorables-, sino que viene a definirse y concretarse la causa expropiandi en las materias de agricultura y ganadería que han sido atribuidas a la competencia de la Comunidad Autónoma de Extremadura (art. 7.1.6 de su E.A.), sin perjuicio, además, de que, de manera específica y singularizada, el art. 6.2 d) del mismo Estatuto ha encomendado a las instituciones de la Comunidad Autónoma de Extremadura, dentro del marco de su competencia, ejercer sus poderes -y entre ellos, por tanto, el expropiatorio [art. 50 b]- con el objetivo básico de acometer una Reforma Agraria, "entendida como la transformación, modernización y desarrollo de las estructuras agrarias en cuanto elemento esencial para una política de desarrollo, fomento del empleo y corrección de desequilibrios territoriales dentro de Extremadura".

Junto a ello, el respeto íntegro de las garantías expropiatorias de carácter patrimonial y procedimental previstas por la legislación estatal, una vez que la Ley extremeña cuestionada guarda sobre este particular absoluto silencio, confirma definitivamente la adecuación del precepto recurrido al orden constitucional de distribución de competencias en la materia de expropiación forzosa.

3. También se alega por los recurrentes que con la Ley que impugnan, el régimen de la propiedad sobre fincas rústicas de más de cien hectáreas dedicadas a explotaciones ganaderas no será el mismo en Extremadura que en otras partes del territorio nacional, infringiéndose así

el principio de tratamiento uniforme que, con carácter exclusivo, de acuerdo con lo dispuesto por el art. 149.1.1 de la Constitución, corresponde al Estado fijar para garantizar la igualdad de todos los españoles.

Sin embargo, una vez más el reproche formulado resulta coincidente con el que motivó que en la STC 37/1987, fundamentos jurídicos 9 y 10 se dijera -y ahora se reitere más resumidamente- que el principio de igualdad no impone ni que todas las Comunidades Autónomas ostenten las mismas competencias, ni menos aun que tengan que ejercerlas de una determinada manera o con un contenido o resultados prácticamente idénticos o semejantes. Por consiguiente, si como consecuencia del ejercicio de esas competencias surgen desigualdades en la posición jurídica de los ciudadanos residentes en las distintas Comunidades Autónomas, no por ello automáticamente resultarán infringidos, entre otros, los arts. 14, 139.1 o 149.1.1 de la Constitución, ya que dichos preceptos constitucionales no exigen un tratamiento jurídico uniforme de los derechos y deberes de los ciudadanos en todas las materias y en todo el territorio del Estado. En caso contrario, semejante uniformidad, ciertamente, sería incompatible con la autonomía constitucionalmente garantizada, de manera que, en lo que se refiere al ejercicio de los derechos y al cumplimiento de los deberes constitucionales, lo que la Constitución impone es una igualdad de las posiciones jurídicas fundamentales, pero no, desde luego, una absoluta identidad en las mismas.

Desde esta consideración, la objeción planteada queda desprovista de fundamento, una vez que, más allá de la denunciada falta de uniformidad en la manera que los recurrentes la entienden, en forma alguna cabe apreciar que la Ley extremeña sea incompatible con esa igualdad de las posiciones jurídicas fundamentales de los ciudadanos en relación concreta, en este caso, con el ejercicio de los derechos y correlativos deberes patrimoniales que garantiza el art. 33 de la Constitución.

4. Por último, se impugnan los arts. 21 a 29 relativos al llamado "Impuesto de dehesas calificadas en deficiente aprovechamiento". La regulación de este impuesto viene a coincidir en sus elementos caracterizadores con la del "Impuesto sobre Tierras Infrautilizadas" establecido por la Ley andaluza de Reforma Agraria y los motivos de inconstitucionalidad ahora alegados son también coincidentes con los que fundaran el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra el establecimiento del impuesto andaluz. Una vez más, por tanto, la doctrina de la STC 37/1987, fundamentos jurídicos 12 a 14, es reproducible en su integridad para la resolución de la impugnación efectuada.

a) De este modo, en lo que atañe a la naturaleza jurídica de la figura tributaria que la Ley extremeña establece con la denominación de "Impuesto de dehesas calificadas en deficiente aprovechamiento", es indiscutible, de acuerdo con las consideraciones expuestas en el fundamento jurídico 13 de la STC 37/1987, que constitucionalmente nada cabe objetar a que, en general, a los tributos pueda asignárseles una finalidad extrafiscal y a que, ya más en particular, las Comunidades Autónomas puedan establecer impuestos con ese carácter, si bien ello haya de realizarse dentro del marco de competencias asumidas y respetando las exigencias y principios derivados directamente de la C.E. (art. 31), de la Ley Orgánica que regula el ejercicio de sus competencias financieras (art. 157.3 C.E.) y de los respectivos Estatutos de Autonomía.

En el supuesto que se examina, es claro que ese "Impuesto de dehesas calificadas en deficiente aprovechamiento" se ha configurado por el legislador autonómico como un tributo con finalidad básicamente extrafiscal, pues con él no se persigue directamente crear una nueva fuente de ingresos públicos con fines fiscales, sino el coadyuvar a disuadir a los titulares de esas propiedades del incumplimiento de las obligaciones inherentes a la función social de la propiedad de la tierra. La propia configuración del hecho imponible (art. 21.2) claramente lo atestigua ("el hecho imponible lo constituye la calificación de la dehesa en deficiente aprovechamiento"), así como la específica previsión de que "la persona o Entidad sujeta al tributo establecido en la presente Ley, podrá promover expediente de extinción del gravamen tan pronto como las dehesas sean explotadas correctamente conforme a las directrices contenidas en el Plan de Aprovechamiento y Mejora, a cuyo efecto dirigirá la oportuna solicitud al Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura" (art. 29.1), añadiéndose que "el Consejo de Gobierno acordará la exclusión del Censo, cuando se acredite la realización del Plan de Aprovechamiento y Mejora, cuyo incumplimiento originó la calificación de la dehesa en deficiente aprovechamiento u otro posterior establecido en aplicación de esta Ley".

Ello mismo evidencia, que a pesar de que el Impuesto cuestionado no grava sino la no producción de una renta, la Comunidad Autónoma de Extremadura ha podido establecerlo en la medida en que, orientado al cumplimiento de fines y a la satisfacción de intereses públicos que la Constitución garantiza, basta que la capacidad económica exista, como riqueza o renta real o potencial en la generalidad de los supuestos contemplados por el legislador al crear el impuesto, para que el principio constitucional de capacidad económica quede a salvo. Y en este caso, no es discutible que esa capacidad existe, pues el hecho de que el Impuesto recaiga sobre la utilización insuficiente o la obtención de rendimientos inferiores al óptimo

legalmente señalado para determinados fines rústicos, es un dato de significado social y económicamente negativo que, como ya advertimos en la STC 37/1987, fundamento jurídico 13, revela la titularidad de una riqueza real o potencial; es decir la titularidad de una renta virtual cuya dimensión mayor o menor determina la mayor o menor cuantía del impuesto. Circunstancia ésta que por sí sola excluye el pretendido carácter confiscatorio del Impuesto, que, por lo demás, ha sido meramente alegado, sin mayores consideraciones.

b) De otra parte, en nada queda afectado el principio de igualdad por el hecho de que el tributo no grave sino a aquellas fincas rústicas de determinada extensión que, según su destino agrario más idóneo, sean susceptibles de un mejor aprovechamiento, pues, en efecto, ese tratamiento diferenciado se justifica, dentro de los márgenes de apreciación que es preciso reconocer al legislador, en las propias características de esas fincas, que son justamente las que merecen la calificación de dehesas susceptibles de ser sometidas a los correspondientes planes de aprovechamiento y mejora. No hay, en definitiva, posibilidad de entablar una comparación que pruebe la falta de fundamento del trato desigual que se denuncia, por lo que la pretendida discriminación debe quedar descartada.

c) Finalmente, el establecimiento del "Impuesto de dehesas calificadas en deficiente aprovechamiento" no infringe la prohibición de doble imposición que sanciona el art. 6.2 de la LOFCA.

Esa pretendida doble imposición no puede producirse, en primer lugar, en relación a la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria -en la actualidad, Impuesto sobre Bienes Inmuebles, regulado en la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, arts. 61 ss.-, puesto que se trata de un tributo local al que, por tanto, no es aplicable el referido art. 6.2 de la LOFCA, que sólo prohíbe la duplicidad de tributación por los mismos hechos imposables entre tributos estatales y tributos autonómicos, pero no entre aquéllos y los tributos propios de las Haciendas Locales.

Asimismo, en la STC 37/87, fundamento jurídico 14, también se precisó que por materia imponible u objeto del tributo debe entenderse toda fuente de riqueza, renta o cualquier otro elemento de la actividad económica que el legislador decida someter a imposición, mientras 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" (art. 28 Ley General Tributaria). Por ello, en relación con una misma materia impositiva, el legislador puede seleccionar distintas circunstancias que den lugar a otros tantos hechos imposables, determinantes a su vez de figuras tributarias distintas.

Pues bien, resulta indudable que el art. 6.2 de la LOFCA no tiene por objeto impedir a las Comunidades Autónomas que establezcan tributos propios sobre objetos materiales o fuentes impositivas ya gravadas por el Estado, sino que lo que estrictamente prohíbe es la duplicidad de hechos impositivos. Siendo esto así, en el supuesto que nos ocupa no puede afirmarse que esa duplicidad de hechos impositivos se produzca, pues, como ya hemos visto, el hecho imponible del "Impuesto de dehesas calificadas en deficiente aprovechamiento" lo constituye "la calificación de la dehesa en deficiente aprovechamiento", calificación que se adoptará cuando concurren las circunstancias señaladas en el art. 18 y con arreglo al procedimiento previsto en el art. 19, ambos de la misma Ley. Sin embargo, el hecho imponible en el Impuesto sobre el Patrimonio es notoriamente distinto, por cuanto en la actualidad lo constituye "la titularidad por el sujeto pasivo en el momento del devengo, del patrimonio neto ...", constituyendo el patrimonio neto de la persona física "... el conjunto de bienes y derechos de contenido económico de que sea titular, con deducción de las cargas y gravámenes que disminuyan su valor, así como las deudas y obligaciones personales de las que deba responder" (arts. 1, p.º 2º, y 3, p.º 1º, de la Ley 19/1991, de 6 de junio, del Impuesto sobre el Patrimonio).

Resulta de este modo palmario que no cabe identificar la "infrautilización" de fincas rústicas -hecho imponible del impuesto extremeño- con la titularidad del "conjunto de bienes y derechos de contenido económico" aunque entre ellos se encuentren las fincas rústicas, que es el hecho que grava el impuesto estatal. Consecuentemente debe concluirse que la Ley extremeña tampoco ha infringido el art. 6.2 de la LOFCA.

F A L L O

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

Ha decidido

Desestimar el presente recurso de inconstitucionalidad.

Publíquese esta Sentencia en el "Boletín Oficial del Estado".

Dada en Madrid, a siete de junio de mil novecientos noventa y tres.