

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

14600 *Pleno. Sentencia 196/2012, de 31 de octubre de 2012. Cuestión de inconstitucionalidad 8556-2005. Planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha en relación con los apartados b) y c) del artículo 2.1 de la Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha 11/2000, de 26 de diciembre, del impuesto sobre determinadas actividades que incidan en el medio ambiente. Límites de la potestad tributaria de las Comunidades Autónomas, prohibición de doble imposición: nulidad de la ley autonómica en cuanto grava la producción termonuclear de energía eléctrica y el almacenamiento de residuos radiactivos (STC 289/2000).*

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 8556-2005 planteada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, con sede en Albacete, sobre el art. 2.1, apartados b) y c), de la Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha 11/2000, de 26 de diciembre, del impuesto sobre determinadas actividades que incidan en el medio ambiente. Han comparecido y formulado alegaciones, el Letrado de las Cortes de Castilla-La Mancha, en representación de esta Asamblea Legislativa; el Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, en representación del Consejo de Gobierno; el Abogado del Estado, en la representación que ostenta; y el Fiscal General del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El día 28 de noviembre de 2005 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal Constitucional un escrito de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, con sede en Albacete, al que se acompaña, junto al testimonio del correspondiente procedimiento, el Auto de la referida Sala núm. 281/2005, de 21 de octubre de 2005, por el que se acuerda elevar a este Tribunal cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 2.1, apartados b) y c), de la Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha 11/2000, de 26 de diciembre, del impuesto sobre determinadas actividades que incidan en el medio ambiente, por posible vulneración de los arts. 133.2 y 157.3, ambos de la CE, y 6.3 de la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas.

2. Los antecedentes de hecho del planteamiento de la presente cuestión de inconstitucionalidad son los siguientes:

a) Con fecha de 27 de julio de 2001 se publicó en el «Diario Oficial de Castilla-La Mancha» núm. 84, el Decreto 169/2001, de 24 de julio, para la aplicación de la Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha 11/2000, de 26 de diciembre, del impuesto sobre determinadas actividades que incidan en el medio ambiente, contra el que la entidad mercantil Asociación Española de la Industria Eléctrica (UNESA) interpuso un recurso contencioso-administrativo ante la Sala del mismo orden jurisdiccional del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, con sede en Albacete (recurso núm. 903-2001), en el que, una vez concluidas las actuaciones, por providencia con fecha de 3 de mayo de 2005 se señaló para votación y fallo el día 17 de mayo de 2005.

b) Por providencia de fecha 5 de septiembre de 2005 la Sala acordó, de conformidad con el art. 35 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) y con anterioridad a dictar Sentencia, dar audiencia a las partes personadas y al Ministerio Fiscal, para que en el plazo improrrogable de diez días alegasen lo que estimasen oportuno sobre la pertinencia de plantear una cuestión de inconstitucionalidad sobre el art. 2.1, apartados b) y c), de la Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha 11/2000, de 26 de diciembre, del impuesto sobre determinadas actividades que incidan en el medio ambiente, por si constituyesen un gravamen sobre materia tributaria reservada a las entidades locales mediante el impuesto sobre actividades económicas, lo que pudiera provocar su incompatibilidad con el art. 6.3 de la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) y con los arts. 133.2 y 157.3, ambos de la Constitución Española.

c) En cumplimiento del anterior trámite, la parte actora presentó su escrito de alegaciones fechado el 14 de septiembre de 2005, suplicando el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad. Por su parte, el Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, mediante escrito registrado el día 22 de septiembre de 2005, solicitó que no se accediese a plantear la cuestión de inconstitucionalidad. Finalmente, el Ministerio Fiscal por escrito registrado en la Sala el día 23 de septiembre de 2005 interesó también el planteamiento de la cuestión.

3. En la fundamentación jurídica del Auto de promoción de la cuestión se razona, en esencia, en los siguientes términos:

a) Precisa el órgano judicial que plantea la cuestión, antes de nada, que los preceptos reglamentarios impugnados en el recurso contencioso-administrativo (entre otros, los arts. 3.3 y 3.4 del Decreto 169/2000, de 24 de julio, para la aplicación de la Ley 11/2000, de 28 de diciembre, del impuesto sobre actividades que inciden en el medio ambiente) son trasunto y desarrollo del art. 2.1, apartados b) y c), de la Ley 11/2000, por lo que la eventual declaración de inconstitucionalidad del precepto legal concernido conllevaría necesariamente la nulidad del reglamento objeto del recurso.

b) Añade el órgano judicial a continuación que la Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha 11/2000, establece un impuesto sobre determinadas actividades que inciden en el medio ambiente que se define como un tributo que grava directamente la contaminación y los riesgos que sobre el medio ambiente ocasiona la realización de determinadas actividades, con el fin de contribuir a compensar a la sociedad el coste que soporta y a frenar el deterioro ambiental (art. 1), y que delimita como hecho imponible «la contaminación y los riesgos que en el medio ambiente son ocasionados por la realización en el territorio de Castilla-La Mancha de cualquiera de las actividades siguientes: ... b) Producción termonuclear; c) Almacenamiento de residuos radioactivos» (art. 2).

c) Para el órgano judicial, las dudas de constitucionalidad surgen avaladas por la doctrina del Tribunal Constitucional, concretamente, en su STC 289/2000, de 20 de noviembre, por la que se declara inconstitucional un impuesto autonómico (el impuesto balear sobre instalaciones que inciden en el medio ambiente, que gravaba las instalaciones y estructuras destinadas a las actividades de producción, almacenaje, transformación y transporte de energía eléctrica, de carburantes, de combustibles sólidos, líquidos y gaseosos, así como los de comunicaciones telefónicas y telemáticas) y que sirve de referencia para analizar el impuesto ahora cuestionado, razón por la cual,

procede a examinar el verdadero objeto del impuesto autonómico y a analizar su hecho imponible, sujeto pasivo y base imponible.

d) La primera modalidad del impuesto castellano-manchego cuestionado, contenida en el art. 2.1 b) de la Ley 11/2000, define el hecho imponible como la producción termonuclear de energía eléctrica, gravando, en consecuencia, la actividad económica consistente en crear energía eléctrica mediante una central nuclear; el sujeto pasivo es, según el art. 4.1 del mismo texto legal, la persona que realice la actividad económica de producción de energía eléctrica; y la base imponible, de conformidad con el art. 5 b) de la misma ley, es la producción bruta de electricidad en el período impositivo, expresada en kilowatios/hora. En suma, el impuesto se aplica en proporción a la cantidad de energía eléctrica producida. Por su parte, el impuesto sobre actividades económicas grava el mero de ejercicio de actividades económicas (art. 78 del Real Decreto Legislativo 23/2004, de 5 de marzo) y, concretamente, la actividad de «producción de energía electronuclear», es decir, la producción de energía eléctrica mediante una central nuclear, estableciéndose una cuota por cada kilovatio de potencia (epígrafe 151.3 de la sección primera del anexo del Real Decreto Legislativo 1175/1990, de 28 de septiembre). La comparación de uno y otro impuesto y de los elementos que los definen lleva a la Sala a entender que pudieran afectar a una misma materia imponible, toda vez que ambos gravan la producción de energía eléctrica a través de una central nuclear, siendo el sujeto pasivo la persona que realiza la actividad y la base imponible la cantidad de energía eléctrica producida, mediante una cuota sobre el kilovatio producido.

e) La segunda modalidad del impuesto autonómico cuestionado, se recoge en el art. 2.1 c) de la Ley 11/2000 que configura como hecho imponible la realización de la actividad empresarial de «almacenamiento de residuos radiactivos», siendo el sujeto pasivo quien realiza esta actividad y determinándose la base imponible por la «capacidad de los depósitos a la fecha del devengo del impuesto expresada en metros cúbicos de residuos almacenados» [art. 5.1 c)]. Por su parte, en la sección primera del anexo del Real Decreto Legislativo 1175/1990 (en la redacción dada por la Ley 39/1992) se fija como hecho imponible la realización de la actividad de «almacenamiento de residuos radiactivos», siendo el sujeto pasivo quien realiza la actividad y calculándose la deuda tributaria mediante una cuota única (que no se calcula en proporción al espacio destinado a almacenamiento).

f) Considera la Sala que entre los impuestos comparados puede haber una coincidencia en el gravamen de la materia imponible, incurriéndose en la prohibición prevista en el apartado 3 del art. 6 LOFCA. Coincidencia que no se justificaría —como pretende la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha— en una pretendida naturaleza extrafiscal del impuesto dirigida a gravar la actividad contaminante (como señala la exposición de motivos y el art. 1 de la Ley 11/2000), pues como señaló la STC 289/2000, el tributo cuestionado no se dirige, en sentido negativo, a disuadir el incumplimiento de ninguna obligación, pero tampoco busca, en sentido positivo, estimular actuaciones protectoras del medio ambiente, desvinculándose así de la verdadera aptitud de cada sujeto para incidir en el medio en el que se desenvuelve. No cabe considerar que el impuesto referido grave efectivamente la actividad contaminante pues desconoce el impacto ambiental en que incurren los sujetos llamados a soportarlo, o lo que es lo mismo, la medida concreta en la que cada uno afecta al medio ambiente.

4. Mediante providencia de 6 de junio de 2006, la Sección Segunda de este Tribunal acordó admitir a trámite la cuestión planteada y dar traslado de las actuaciones recibidas, conforme establece el art. 37.2 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, al Gobierno, por conducto del Ministro de Justicia, y al Fiscal General del Estado, así como a las Cortes y a la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, por conducto de sus Presidentes, al objeto de que, en el improrrogable plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaran convenientes, así como publicar la incoación de la cuestión en el «Boletín Oficial del Estado» (lo que tuvo lugar en el «BOE» núm. 146, de 20 de junio).

5. Por escrito registrado en este Tribunal el día 20 de junio de 2006, el Presidente del Senado comunicó a este Tribunal que se tuviera a dicha Cámara por personada en el procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC. Posteriormente, por escrito registrado el día 27 de junio siguiente se recibió otra comunicación del Presidente del Congreso de los Diputados conforme a la cual se ponía en conocimiento de este Tribunal que dicha Cámara no se personaría en el procedimiento ni formularía alegaciones, poniendo a disposición del Tribunal las actuaciones que pudiera precisar, con remisión a la Dirección de estudios y documentación y al Departamento de asesoría jurídica de la Secretaría General.

6. El Letrado de las Cortes de Castilla-La Mancha presentó un escrito en este Tribunal el día 28 de junio de 2006, suplicando se le tuviera por personado en el procedimiento y se dictase Sentencia desestimando la cuestión de inconstitucionalidad. Arrancan las Cortes castellano-manchegas efectuando una serie de consideraciones generales tales como que la Ley 11/2000 cuestionada, dictada al amparo de la competencia material que le atribuye el art. 32.7 del Estatuto de Autonomía en materia de protección del medio ambiente y de los ecosistemas, tiene por objeto la creación de unos tributos conocidos como «ecológicos» o «medio ambientales» con una finalidad no primordialmente recaudatoria sino extrafiscal (tributos extrafiscales cuya constitucionalidad ha sido declarada por la STC 37/1987), al dirigirse a la preservación del medio ambiente por la incidencia que tienen en el mismo la realización de determinadas actividades que son el objeto de su gravamen. Añaden que el hecho imponible de los citados tributos se configura a partir de la incidencia en el medio ambiente, sometiéndose a tributación únicamente las emisiones o riesgos cuyo perjuicio medio ambiental es relevante. Y concluyen que la determinación de la base se hace a partir de magnitudes expresivas de la contaminación causada o directamente relacionada con el impacto medioambiental, graduándose los tipos de gravamen en función de la alteración ocasionada en el medio natural.

Hechas las precisiones generales anteriores, pasa el Letrado de las Cortes de Castilla-La Mancha a analizar la imputada inconstitucionalidad del art. 2.1 b) de la Ley 11/2000 (producción termonuclear), señalando a este respecto que el hecho imponible del impuesto, a pesar de lo manifestado por el órgano judicial, viene constituido por la contaminación y los riesgos ocasionados en el medio ambiente (art. 2.1), concretando la norma legal los mecanismos a través de los cuales se puede producir la contaminación o los riesgos que constituyen ese hecho imponible, de manera que no se pretende gravar todo tipo de actividad contaminante, sino sólo aquellas emisiones o riesgos cuyas externalidades negativas o costes que soporta la sociedad tienen una mayor importancia, como sucede con la producción termonuclear de energía eléctrica. Sin embargo, en la medida que el impuesto sobre actividades económicas grava el mero ejercicio de una actividad empresarial, profesional o artística, no existe identidad alguna entre los hechos impositivos de ambos impuestos, a pesar de que exista una similitud terminológica. De hecho, la mayor diferencia entre los impuestos se encuentra en la base imponible, pues si en el impuesto autonómico se concreta por la producción bruta de electricidad (expresada en kilovatios/hora), en el impuesto municipal se basa en la potencia instalada (kilovatios de potencia en generadores), lo que pone de manifiesto que aquél no pretende someter a tributación una actividad económica, sino la contaminación realmente producida y los riesgos que ocasiona. Y esta voluntad de gravar la contaminación se pone de manifiesto en la determinación de la cuota tributaria, pues si en la Ley regional se fija en función de cada kilovatio hora producido, por lo que a una menor producción corresponde una menor cuota tributaria, sienta ésta nula si no hay producción, dada la inescindible relación entre producción y riesgo medioambiental [art. 6 b)], en el impuesto municipal se calcula la cuota en base a la potencia de los generadores y siendo mayor para las energías más respetuosas con el medio ambiente —como las mareas o la energía solar— que la electronuclear. En consecuencia, consideran las Cortes autonómicas que dada la disparidad existente entre los elementos estructurales de ambas figuras impositivas, nos encontramos ante materias impositivas diversas, no existiendo vulneración por el tributos

autonómico del art. 6.3 LOFCA, gravándose una actividad no porque genere rentas para quienes las realicen, sino por el riesgo que representan (STC 168/2004).

Respecto de la supuesta inconstitucionalidad del art. 2.1 c) de la Ley 11/2000 (almacenamiento de residuos radiactivos), señalan las Cortes de Castilla-La Mancha que, en coherencia con lo expuesto anteriormente, hay que dejar constancia también de la diversidad de materias imponibles. Así, el hecho imponible del impuesto autonómico es la contaminación y los riesgos que para el medio ambiente supone el almacenamiento de residuos radiactivos, mientras que el del impuesto sobre actividades económicas, aunque coincida terminológicamente con el tributo autonómico, grava el hecho de almacenar esos residuos, abstracción hecha su incidencia en el medio ambiente. Por otra parte, si la base imponible del tributo autonómico está constituida por la capacidad de los depósitos expresada en metros cúbicos de residuos almacenados, la del impuesto local consiste en una tarifa única. Y, en fin, la cuota del impuesto local es única al no contemplar la dimensión de las instalaciones de almacenamiento ni la cantidad de residuos radiactivos almacenados, gravando únicamente la actividad económica consistente en el almacenamiento, mientras que la ley regional establece para el impuesto autonómico un tipo consistente en una cantidad expresada en unidades monetarias en función de los metros cúbicos de residuos almacenados, gravando directamente la actividad contaminante.

En suma, concluyen las Cortes de Castilla-La Mancha solicitando la desestimación de la cuestión de inconstitucionalidad. Además, por medio de otrosí y dada la identidad de objeto, solicitaron igualmente la acumulación de los procedimientos tramitados con los núms. 8556-2005, 8557-2005 y 1041-2006.

7. El Fiscal General del Estado presentó su escrito de alegaciones en el Registro General de este Tribunal el día 29 de junio de 2006 en el que, tras concretar los antecedentes en el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, fijar el contenido de la norma cuestionada y sintetizar las alegaciones del órgano judicial, solicita su estimación y la anulación del art. 2.1, apartados b) y c), de la Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha 11/2000, de 26 de diciembre, del impuesto sobre determinadas actividades que inciden en el medio ambiente. Considera a este respecto el Fiscal General del Estado que, dadas las similitudes entre la ley cuestionada en este proceso y la declarada inconstitucional en la STC 289/2000, se ve obligado a interesar la estimación de la presente cuestión. Para el Fiscal, de las SSTC 37/1987, 186/1993, 289/2000 y 168/2004, se puede desprender que una Comunidad Autónoma sólo puede gravar la «materia imponible» que corresponde a las haciendas locales en dos supuestos: cuando se trate de la materia gravada por el impuesto sobre vehículos de tracción mecánica (de conformidad con la disposición adicional cuarta de la Ley de haciendas locales) y cuando se grave la materia imponible local en un sentido diferente, como sucedió con el impuesto andaluz sobre tierras infrautilizadas (STC 37/1987), con el impuesto extremeño sobre dehesas calificadas en deficiente aprovechamiento (STC 186/1993) o con el gravamen sobre los elementos patrimoniales afectos a actividades de la que pudiera derivar la activación de planes de protección civil (STC 168/2004). En estos tres supuestos citados las normas analizadas tenían un sentido finalista (en los dos primeros supuestos, de carácter extrafiscal, y en el tercero, de financiación de la protección civil) que no concurre en el presente caso, que establece dos hechos imponibles que coinciden plenamente con los que son objeto del impuesto sobre actividades económicas (incluso en el primero de ellos la identidad alcanza a la forma de determinar la base imponible y, en consecuencia, la pertinente cuota) y que, por tanto, infringen lo establecido en el art. 6.3 LOFCA y, en su consecuencia, lo previsto en el art. 133.2 y 157, ambos de la Constitución.

8. El Abogado del Estado presentó un escrito registrado en este Tribunal el día 30 de junio de 2006 en el que suplicaba que se dictase Sentencia por la que se declarasen inconstitucionales las letras b) y c) del art. 2.1 de la Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha 11/2000, de 26 de diciembre, y, por conexión o consecuencia (art. 39.1 LOTC), también la de los arts. 2.2, 2.3, 5.1 b), 5.1 c), 6 b), 6 c) y 7.4 de la misma Ley. Señala el

Abogado del Estado, antes de nada, que la Ley castellano-manchega 16/2005, de 29 de diciembre (en vigor desde el día 1 de enero de 2006), ha derogado la Ley 11/2000 «y las disposiciones reglamentarias que la desarrollan», razón por la cual, la cuestión versa sobre unos preceptos legales carentes de vigencia a partir del 1 de enero de 2006. Sin embargo, a juicio del Abogado del Estado, esta circunstancia no priva del objeto a esta cuestión pues la posible declaración de nulidad del Decreto regional 169/2001 por el Tribunal contencioso-administrativo puede repercutir sobre la validez o invalidez de los actos aplicativos no firmes dictados durante el quinquenio de vigencia. Y la validez del citado decreto regional durante el tiempo que estuvo vigente depende de la validez o invalidez de los preceptos legales aquí cuestionados, razón por la cual, la derogación de la norma legal cuestionada no priva de objeto a la presente cuestión (SSTC 102/2005, de 24 de abril, FJ 2; 121/2005, de 10 de mayo, FJ 3; y 139/2005, de 26 de mayo, FJ 2).

Pasa a continuación el Abogado del Estado a analizar la constitucionalidad de los preceptos cuestionados, para lo cual precisa que el art. 6.3 LOFCA admite una doble interpretación: una primera que ve en ese precepto orgánico un límite infranqueable (STC 179/2006, FJ 3), es decir, una estricta reserva de materia imponible, siendo inconstitucional cualquier precepto autonómico que —sin contar con una habilitación previa en la Ley de haciendas locales— traspasen, aun mínimamente, la reserva de la materia imponible local, con independencia de si son pocos o muchos los contribuyentes afectados y de si el impuesto autonómico incide significativamente en la suficiencia financiera de todos los ayuntamientos de la Comunidad Autónoma o de un número relevante de ellos. Y una segunda —que viene sugerida por el segundo inciso de ese art. 6.3 LOFCA— que lo entiende como una cautela para preservar la suficiencia financiera de las haciendas locales, siendo sólo inconstitucionales aquellos impuestos autonómicos en los que quedara acreditado que el tributo autonómico afectaba significativamente a los ingresos tributarios de un número importante de corporaciones locales de la Comunidad Autónoma. La primera interpretación haría abstracción de la importancia económica que pudiera revestir la invasión de la materia imponible; la segunda convertiría la efectiva lesión de la suficiencia económica local en clave hermenéutica del art. 6.3 LOFCA.

Hecha la precisión que antecede, procede el Abogado del Estado a delimitar tanto el contenido del impuesto sobre actividades económicas como el de los impuestos regionales sobre «producción de energía termonuclear» y «almacenamiento de residuos radiactivos» que, pese a señalar que gravan directamente la contaminación y los riesgos sobre el medio ambiente, realmente no gravan ni la contaminación ni los riesgos medioambientales sino el simple ejercicio en territorio regional de ciertas actividades empresariales (producción de electricidad y almacenamiento de residuos radiactivos). Basta, pues, con la mera realización de la actividad para devengar el impuesto regional, por lo que ateniéndonos a la doctrina de las SSTC 289/2000 y 179/2006, ha de considerarse que los preceptos autonómicos cuestionados violan el art. 6.3 LOFCA, en relación con los arts. 133.2 y 157.3 CE, por dos motivos. En primer lugar, porque es imposible reconocer en el impuesto regional una finalidad extrafiscal de protección ambiental coherentemente articulada. Además, ni los rendimientos del impuesto se afectan a ninguna finalidad de protección ambiental, ni el impuesto grava el efecto contaminante de la producción de energía eléctrica mediante centrales nucleares o del almacenamiento de residuos radiactivos, sino las actividades como tales con independencia de su mayor o menor virtualidad de contaminar y, en todo caso, sin atemperar «el gravamen a la conducta de los sujetos contaminantes», ni buscar «en sentido positivo, estimular actuaciones protectoras del medio ambiente» (STC 179/2006, FJ 7). Da igual, pues, que las centrales nucleares o los almacenes de residuos radioactivos contaminen más o menos, empleen unas u otras tecnologías con mayor o menor impacto ambiental, o inviertan poco o mucho en reducir el efecto nocivo de su actividad sobre el medio ambiente. Y, en segundo lugar, porque los parámetros elegidos para graduar la carga impositiva (base imponible y tipo de gravamen) guardan alguna semejanza con los utilizados para la exacción del impuesto sobre actividades económicas y, en todo caso, no son idóneos o aptos para conseguir finalidades de protección ambiental, habida cuenta

de que la virtualidad contaminante de la producción termonuclear de energía eléctrica no está en función de la producción bruta de electricidad (a igual producción de núcleo-electricidad pueden existir grandes diferencias en el impacto ambiental en función de las tecnologías y de los procedimientos que se utilicen). Las SSTC 289/2000 y 179/2006 niegan enfáticamente que la capacidad de contaminar dependa de la «cuantía de los ingresos brutos» o de la «facturación» o del «número de instalaciones». El impuesto regional opera más bien como un impuesto a la producción que como un impuesto a la contaminación. Y lo mismo sucede con la actividad de almacenamiento de residuos radioactivos en la que la capacidad contaminante no puede, sin más, correlacionarse con los metros cúbicos de residuos almacenados y la mejor prueba de ello lo ofrece la posterior Ley regional 16/2005, de 29 de diciembre, que distingue entre residuos de alta, media y baja radioactividad.

En suma, concluye el Abogado del Estado solicitando la estimación de la cuestión en los términos que fueron señalados anteriormente. Igualmente, por medio de otrosí, solicitó la acumulación de la presente cuestión y de las registradas con los números 8557-2005 y 1041-2006, dada la identidad de objeto y fundamento.

9. El Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha evacuó el trámite de alegaciones conferido mediante escrito registrado en este Tribunal el día 30 de junio de 2006, interesando la desestimación de la cuestión de inconstitucionalidad planteada. Tras concretar la normativa aplicable, arranca sus alegaciones poniendo de manifiesto la finalidad extrafiscal del impuesto sobre determinadas actividades que inciden sobre el medio ambiente, destacada en la exposición de motivos de la Ley 11/2000, impuesto al que califica como «ecológico» o «medioambiental», basado en el principio «quien contamina paga», con una finalidad de indemnización o resarcimiento social. Finalidad extrafiscal de los tributos autonómicos que ha sido reconocida por las SSTC 37/1987 y 186/1993, por lo que al ser el impuesto cuestionado un tributo extrafiscal, con finalidad protectora del medio ambiente, en el que el gravamen se vincula a la aptitud de cada sujeto para incidir en el medio ambiente (como lo prueba que la cuantía del tributo se modula en función de la agresión al medio ambiente determinada por el volumen de energía termonuclear producida o por el volumen de residuos almacenados), no cabe sino afirmar su respeto al art. 6.3 LOFCA y, concretamente, con el impuesto sobre actividades económicas que aunque grava el mero ejercicio de actividades económicas, esto no es una manifestación de capacidad económica, sino el presupuesto para la obtención de rendimientos que es la verdadera manifestación de riqueza gravada.

Hechas las precisiones generales anteriores, pasa el Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha a analizar la inconstitucionalidad del art. 2.1 b) de la Ley 11/2000 (producción termonuclear de energía eléctrica), señalando a este respecto que la situación analizada por la STC 289/2000 no es, en modo alguno, la del impuesto ahora cuestionado, puesto que su hecho imponible no es la «totalidad de los elementos patrimoniales afectos a la explotación» sino la actividad contaminante, habida cuenta que su hecho imponible no viene constituido por la potencia de las instalaciones productoras de energía de las centrales termonucleares (kilovatio instalado), sino por la energía que realmente producen (kilovatio producido), que es lo que contamina y pone en riesgo el medio ambiente del impuesto. Consecuentemente, el tributo autonómico se dirige a «estimular actuaciones protectoras del medio ambiente, en cumplimiento del art. 45.1 CE», cuales son las de favorecer fiscalmente la menor producción de energía nuclear como factor de contaminación medioambiental.

Para la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha lo que subyace en el fondo de la determinación del alcance del art. 6.3 LOFCA es el ámbito de actuación del poder tributario de las Comunidades Autónomas, pues una reducción rigurosamente literal conduciría a una reducción gravemente empobrecedora y restrictiva de aquel poder tributario. Dada la diversidad de materias imponibles reservadas a las corporaciones locales el campo de creación de impuestos autonómico se vería restringido notablemente al encontrarse con dos límites: los impuestos estatales y los impuestos locales, que reducirían a un nivel testimonial la potestad tributaria de las Comunidades Autónomas.

Por esta razón, debe rechazarse una interpretación del art. 6.3 LOFCA que limite el poder tributario autonómico y que contraríe el criterio de las SSTC 150/1990, de 4 de octubre, y 168/2004, de 6 de octubre, según el cual «ninguno de los límites constitucionales que condicionan dicho poder tributario (propio) puede ser interpretado de tal manera que haga inviable el ejercicio de aquella potestad tributaria».

Y con relación a la pretendida inconstitucionalidad del art. 2.1 c) de la Ley 11/2000, señala la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha (almacenamiento de residuos radiactivos) que las diferencias con el impuesto sobre actividades económicas son netas, pues si en el impuesto municipal lo gravado es la mera actividad industrial de almacenaje, con una cuota fija cualquiera que sea la cantidad de residuos radioactivos almacenados, incluso cuando esa cantidad es cero, en el impuesto autonómico lo gravado es la potencia contaminante para el medio ambiente de esos residuos, estando su cuota en función de los metros cúbicos almacenados.

Concluye la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha solicitando la desestimación de la cuestión de inconstitucionalidad. Además, por medio de otrosí señala no oponerse a la acumulación de la presente cuestión con las registradas con los números 8557-2005 y 1041-2006.

10. El Pleno del Tribunal Constitucional dictó Auto de fecha 16 de octubre de 2012 con la siguiente parte dispositiva: «Estimar la causa de abstención formulada por don Pascual Sala Sánchez en la cuestión de inconstitucionalidad núm. 8556-2005, apartándole definitivamente del conocimiento de la misma».

11. Por providencia de 30 de octubre de 2012 se señaló para deliberación y fallo de la presente Sentencia el día 31 de dicho mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. La Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, con sede en Albacete, plantea una cuestión de inconstitucionalidad respecto de los apartados b) y c) del art. 2.1 de la Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha 11/2000, de 26 de diciembre, del impuesto sobre determinadas actividades que incidan en el medio ambiente, por posible vulneración de los arts. 133.2 y 157.3, ambos de la Constitución, y 6.3 de la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas.

Antes de entrar a analizar la cuestión de fondo planteada deben efectuarse una serie de precisiones previas:

a) Como correctamente señala el Abogado del Estado, el hecho de que los preceptos cuestionados en el presente proceso constitucional hayan sido modificados parcialmente —en lo relativo a los pagos a cuenta (art. 8)— por la Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha 15/2003, de 22 de diciembre, y posteriormente derogados por la Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha 16/2005, de 29 de diciembre, con efectos desde el día 1 de enero de 2006 (disposición final segunda), no afecta, de acuerdo con nuestra doctrina, al objeto del presente proceso constitucional. En efecto, es necesario recordar que, en las cuestiones de inconstitucionalidad los efectos extintivos sobre el objeto del proceso como consecuencia de la derogación o modificación de la norma cuestionada vienen determinados por el hecho de que, tras esa derogación o modificación, resulte o no aplicable en el proceso *a quo* y de su validez dependa la decisión a adoptar en éste (entre las últimas, SSTC 63/2011, de 16 de mayo, FJ 2; 79/2011, de 6 de junio, FJ 2; 117/2011, de 4 de julio, FJ 2; 161/2011, de 18 de octubre, FJ 2; 175/2011, de 8 de noviembre, FJ 2; 21/2012, de 16 de febrero, FJ 2; y 28/2012, de 1 de marzo, FJ 2).

A la luz de la citada jurisprudencia hay que concluir que el presente proceso no ha perdido su objeto dado que los apartados del precepto cuestionado, a pesar de los cambios normativos que se han producido con posterioridad en la materia, siguen resultando de aplicación en el proceso contencioso-administrativo en cuyo seno se ha

suscitado la presente cuestión de inconstitucionalidad y de su validez dependerá la decisión a adoptar en el proceso judicial *a quo*.

b) En la STC 147/2012, de 5 de junio, dictada con ocasión de la cuestión de inconstitucionalidad promovida por un órgano judicial, este Tribunal consideró que la modificación de la norma legal en la que se había eliminado el aspecto controvertido, que era de carácter competencial, así como la derogación de la norma reglamentaria discutida en el proceso *a quo*, implicaba una desaparición sobrevenida de los presupuestos de apertura del proceso constitucional, lo que determinaba su extinción (FJ 3).

Aunque en el presente supuesto parece existir una coincidencia con el analizado en la anterior STC 147/2012, pues nos encontramos ante una cuestión de inconstitucionalidad promovida por un órgano judicial en un proceso judicial en el que se impugna el desarrollo reglamentario de una norma legal que es posteriormente sustituida por otra, con la consiguiente derogación del citado desarrollo reglamentario, sin embargo, se trata de supuestos materialmente distintos. En efecto, aun cuando en el presente proceso constitucional se ventila el correcto ejercicio de las competencias autonómicas en materia de tributos propios, la derogación de la norma cuestionada no sólo no ha aclarado la cuestión planteada (como lo pone de manifiesto la cuestión de inconstitucionalidad núm. 8952-2010 promovida por el mismo órgano judicial contra la nueva norma legal), sino que, como ya hemos tenido ocasión de señalar, la modificación o derogación de la norma cuestionada no priva de su objeto al proceso constitucional cuando no es posible «la exclusión de toda la aplicabilidad de la Ley», esto es, cuando «aun tratándose de una norma formalmente derogada, no se puede asegurar que sus mandatos hayan dejado ya hoy de desplegar sus efectos» (STC 19/2012, de 15 de febrero, FJ 2).

c) Este Tribunal ha tenido también ocasión de declarar que el canon de constitucionalidad aplicable a las fuentes normativas de las Comunidades Autónomas es «el que se contiene en sus respectivos Estatutos de Autonomía y en las leyes estatales que, dentro del marco constitucional, se hubieran dictado para delimitar las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas y, por supuesto, en las reglas y principios constitucionales aplicables a todos los poderes públicos que conforman el Estado en sentido amplio y, evidentemente, en las reglas y principios constitucionales específicamente dirigidos a las Comunidades Autónomas» (SSTC 7/2010, de 27 de abril, FJ 4; y 74/2011, de 19 de mayo, FJ 3). Y entre esas leyes delimitadoras de las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas se encuentra la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas (STC 181/1988, de 13 de octubre, FJ 7), cuyo art. 6.3 constituye en el presente caso el canon de constitucionalidad de los impuestos cuestionados (SSTC 289/2000, de 30 de noviembre, FJ 2; y 179/2006, de 13 de junio, FJ 2; y ATC 456/2007, de 12 de diciembre, FJ 4). Ahora bien, la circunstancia de que ese art. 6.3 de la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), haya sido modificado por la Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre, no afecta al juicio de constitucionalidad que hemos de efectuar sobre los preceptos impugnados los cuales se conectan con su aplicación a un concreto proceso en el que el órgano judicial proponente de la cuestión ha de resolver sobre la pretensión ejercitada a la luz de la normativa vigente y aplicable en el concreto momento en el que se suscitó el proceso *a quo*, razón por la cual, la reforma introducida por esa Ley Orgánica 3/2009 no puede ser de aplicación a situaciones anteriores a su entrada en vigor.

d) Tanto el Abogado del Estado como la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha parecen pretender de este Tribunal lo que denominan como una interpretación flexible del art. 6.3 LOFCA que no restrinja el poder tributario autonómico y permita, en consecuencia, un campo de actuación a las Comunidades Autónomas más allá del literal límite en él previsto. En este sentido señala la Junta de Comunidades que una interpretación limitativa del art. 6.3 LOFCA contrariaría el criterio de las SSTC 150/1990, de 4 de octubre, y 168/2004, de 6 de octubre, conforme al cual «ninguno de los límites constitucionales que condicionan dicho poder tributario (propio) puede ser interpretado de tal manera que haga inviable el ejercicio de aquella potestad tributaria».

Soslayan uno y otra, sin embargo, que los límites introducidos en el art. 6 LOFCA responden al ejercicio de la potestad que al legislador estatal le confiere el art. 157.3 CE, en relación con los arts. 149.1.14 y 133.1, ambos de la CE, sienta a éste a quien corresponde, en su caso, la modificación o supresión de los mismos, como así hecho parcialmente en la actualidad con la modificación operada por la Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre, precisamente con la intención de clarificar «los límites para la creación de tributos propios por las Comunidades Autónomas» de manera que «las reglas de incompatibilidad se refieran al 'hecho imponible' y no a la 'materia imponible', con lo que habría un espacio fiscal autonómico más claro en relación con los tributos locales» (apartado V de la exposición de motivos). Pero es que, además, a este Tribunal no le es dado «desfigurar y manipular los enunciados legales» (SSTC 138/2005, de 26 de mayo, FJ 5; y 235/2007, de 7 de noviembre, FJ 7), ni tampoco le compete «la reconstrucción de una norma no explicitada debidamente en el texto legal y, por ende, la creación de una norma nueva, con la consiguiente asunción por el Tribunal Constitucional de una función de legislador positivo que institucionalmente no le corresponde» (SSTC 96/1996, de 30 de mayo, FJ 22; 235/1999, de 20 de diciembre, FJ 13; 138/2005, de 26 de mayo, FJ 5; 273/2005, de 27 de octubre, FJ 2; y 235/2007, de 7 de noviembre, FJ 7; y en el mismo sentido, SSTC 45/1989, de 20 de febrero, FJ 11; 194/2000, de 19 de julio, FJ 4; 24/2004, de 24 de febrero, FJ 6; 111/2006, de 5 de abril, FJ 7; y 113/2006, de 5 de abril, FJ 8). En consecuencia, este Tribunal no puede erigirse «en legislador positivo, ignorando o desfigurando el sentido de textos legales claros» (STC 79/1996, de 30 de abril, FJ 5).

2. Antes de entrar a analizar la inconstitucionalidad que el órgano judicial imputa a los apartados b) y c) del art. 2.1 de la Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha 11/2000, debemos precisar que, como ya hemos ocasión de afirmar, uno de los instrumentos dirigidos a la búsqueda de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas proclamada en el art. 156.1 CE, en la vertiente de los ingresos, es la posibilidad que tienen —conforme a los arts. 157.1 CE, y 4 y 5 LOFCA— de establecer y exigir «sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales», teniendo en cuenta que, como reconoce el art. 1 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, general tributaria «[l]os tributos, además de ser medios para obtener los recursos necesarios para el sostenimiento de los gastos públicos, podrán servir como instrumentos de la política económica general y atender a la realización de los principios y fines contenidos en la Constitución». De esta manera, el tributo puede no ser sólo una fuente de ingresos, una manera de allegar medios económicos a los entes territoriales para satisfacer sus necesidades financieras (fin fiscal), sino que también puede responder a políticas sectoriales distintas de la puramente recaudatoria (fin extrafiscal), de modo tal que el legislador puede configurar el presupuesto de hecho del tributo teniendo en cuenta consideraciones básicamente extrafiscales [SSTC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 13; 197/1992, de 19 de noviembre, FJ 6; 194/2000, de 19 de julio, FJ 7; 276/2000, de 16 de noviembre, FJ 4; 179/2006, de 13 de junio, FJ 3; 19/2012, de 15 de febrero, FJ 3 a); y 122/2012, de 5 de junio, FJ 4].

Pues bien, es nuestra doctrina que «las Comunidades Autónomas pueden establecer impuestos de carácter primordialmente extrafiscal» (STC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 13), en los que la *intentio legis* «no es crear una nueva fuente de ingresos públicos con fines estrictamente fiscales o redistributivos» (SSTC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 13; y 122/2012, de 5 de junio, FJ 4), ya que «constitucionalmente nada cabe objetar a que, en general, a los tributos pueda asignárseles una finalidad extrafiscal y a que, ya más en particular, las Comunidades Autónomas puedan establecer impuestos con ese carácter» (STC 186/1993, de 7 de junio, FJ 4), aunque ello ha de hacerse «dentro del marco de competencias asumidas y respetando las exigencias y principios derivados directamente de la Constitución (art. 31), de la Ley Orgánica que regula el ejercicio de sus competencias financieras (art. 157.3 de la Constitución) y de los respectivos Estatutos de Autonomía» (SSTC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 13; y 164/1995, de 13 de noviembre, FJ 4).

Por otra parte, hay que tener en cuenta que el poder tributario de las Comunidades Autónomas aparece sometido a una serie de límites. Entre dichos límites, que inciden «de forma importante en la capacidad de las Comunidades Autónomas para establecer un

sistema de tributos propio como consecuencia de la ocupación de la riqueza gravable tanto por los tributos estatales como por los locales» (STC 289/2000, de 30 de noviembre, FJ 4), se encuentra la prohibición de doble imposición establecida en el art. 6 LOFCA, en la redacción vigente al momento de aprobarse la norma cuestionada, precepto que sometía la creación por las Comunidades Autónomas de tributos propios a dos límites infranqueables: de un lado, dichos tributos no podían «recaer sobre hechos imponible[s] gravados por el Estado» (art. 6.2 LOFCA); de otro, aunque podían «establecer y gestionar tributos sobre las materias que la legislación de régimen local reserv[ase] a las corporaciones locales», sin embargo, sólo lo podían hacer «en los supuestos» en que dicha legislación lo previese y «en los términos» que la misma contemplase (art. 6.3 LOFCA).

De esta manera, las Comunidades Autónomas podían dirigir su potestad tributaria a gravar materias imponible[s] que bien no estuviesen reservadas a los entes locales, o bien lo estuviesen pero así lo autorizase la legislación local impidiendo aquel precepto orgánico, en consecuencia, «cualquier solapamiento, sin habilitación legal previa, entre la fuente de riqueza gravada por un tributo local y por un nuevo tributo autonómico» (STC 289/2000, de 30 de noviembre, FJ 4). Eso sí, hemos de recordar una vez más el significado que hemos atribuido a la expresión «materia reservada», que hemos interpretado como sinónimo de «materia imponible u objeto del tributo» (SSTC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 14; 289/2000, de 30 de noviembre, FJ 4; y 168/2004, de 5 de octubre, FJ 6), en contraposición con la referencia al «hecho imponible» del art. 6.2 LOFCA. A este respecto hemos señalado 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 (SSTC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 14; 186/1993, de 7 de junio, FJ 4; y 122/2012, de 5 de junio, FJ 3). Por el contrario, 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, de manera que en relación con una misma materia impositiva el legislador puede seleccionar distintas circunstancias que den lugar a otros tantos hechos imponible[s], determinantes a su vez de figuras tributarias diferentes (STC 289/2000, de 30 de noviembre, FJ 4; y en el mismo sentido, SSTC 168/2004, de 5 de octubre, FJ 6; 179/2006, de 13 de junio, FJ 4; y 122/2012, de 5 de junio, FJ 3).

Por último, debe recordarse que para analizar si una Comunidad Autónoma ha sobrepasado en el ejercicio de sus competencias en materia tributaria ex arts. 157.1 b) y 133.2, ambos de la Constitución, los límites que le impone el art. 6 LOFCA, y, por tanto, para determinar si ha incurrido en una doble imposición contraria a dicho precepto orgánico, no basta con que exista una coincidencia formal de hechos imponible[s] tan sólo porque su definición sea gramaticalmente idéntica (STC 122/2012, de 6 de junio, FJ 4), sino que es necesario analizar «los restantes elementos del tributo que se encuentran conectados con el hecho imponible», tales como los sujetos pasivos, la base imponible, y, en fin, su eventual finalidad extrafiscal que «tendrá que aparecer reflejada en la estructura del impuesto» (STC 122/2012, de 5 de junio, FJ 4).

3. Hechas las precisiones que anteceden, ya estamos en disposición de señalar que la Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha 11/2000, de 22 de julio, del impuesto sobre determinadas actividades que inciden en el medio ambiente, según señala su exposición de motivos, «establece y regula un nuevo impuesto que grava la incidencia que en el entorno físico y humano de la Región tienen la realización de determinadas actividades», con la intención de «revertir a los ciudadanos de Castilla-La Mancha una parte de los costes que soportan como consecuencia del ejercicio de actividades contaminantes o generadoras de riesgos para el entorno natural, al mismo tiempo que introducir un nuevo instrumento con el que contribuir a frenar el deterioro medioambiental». Para ello configura el hecho imponible del impuesto «a partir de la incidencia en el medio ambiente, sometiendo a gravamen aquellas emisiones o riesgos cuyas externalidades negativas o costes que soporta la sociedad tienen una mayor importancia», y determina la base imponible «a partir de magnitudes expresivas de la contaminación causada o directamente relacionada con el impacto medioambiental, como son la dimensión de las instalaciones y

el volumen de producción», fijándose los tipos de gravamen «atendiendo a la alteración ocasionada en el medio natural, de forma que cuando esta alteración es reducida la cuota resultante es nula».

Pues bien, la primera modalidad del impuesto autonómico cuestionado se recoge en la letra b) del art. 2.1 de la citada Ley 11/2000 que configura como hecho imponible «la contaminación y los riesgos que en el medio ambiente son ocasionados por la realización en el territorio de Castilla-La Mancha» de la actividad de «[p]roducción termonuclear de energía eléctrica». Considera el órgano judicial, en primer lugar, que esa letra b), al gravar «[l]a producción termonuclear de energía eléctrica» en función de «la producción bruta de electricidad en el período impositivo, expresada en kilovatios hora» [art. 5.1 b)], está sometiendo a tributación la actividad económica consistente en crear energía eléctrica mediante una central nuclear, lo que provoca una coincidencia en el gravamen de la materia imponible regulada por el impuesto sobre actividades económicas, incurriéndose en la prohibición prevista en el apartado 3 del art. 6 LOFCA.

De la misma opinión son el Fiscal General del Estado y el Abogado del Estado. Para el primero, dadas las similitudes entre el presente tributo y el declarado inconstitucional en la STC 289/2000, no cabe sino estimar la presente cuestión de inconstitucionalidad, pues el tributo impugnado es idéntico al impuesto sobre actividades económicas con el que guarda una identidad que alcanza incluso a la determinación de la base imponible y, en consecuencia, de la pertinente cuota. Y para el segundo, no sólo es imposible reconocer en el impuesto regional una finalidad extrafiscal de protección ambiental coherentemente articulada, sino que ni los rendimientos del impuesto se afectan a ninguna finalidad de protección ambiental, ni el impuesto grava el efecto contaminante de la producción de energía eléctrica mediante centrales nucleares, sino la mera actividad con independencia de su mayor o menor virtualidad para contaminar.

Para los Letrados de las Cortes y de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, el objeto del tributo es la contaminación y los riesgos ocasionados al medio ambiente, no pretendiéndose gravar todo tipo de actividad contaminante sino sólo aquellas emisiones o riesgos cuyas externalidades negativas tienen una mayor importancia. Aunque exista una similitud terminológica con el impuesto sobre actividades económicas, sin embargo éste grava el mero ejercicio de una actividad empresarial. La diferencia fundamental se halla en la determinación de la base imponible que si en el impuesto municipal se basa en la potencia instalada, en el autonómico lo hace en la energía producida. Y lo mismo sucede en la determinación de la cuota que si en el impuesto municipal se hace en base a la potencia de los generadores (kilovatio instalado), en el autonómico se hace por cada kilovatio hora producido.

A este respecto necesariamente debemos tomar como punto de partida la circunstancia de que, conforme al art. 2.1 de la citada norma legal, el hecho imponible del impuesto lo constituye «la contaminación y los riesgos que en el medio ambiente son ocasionados por la realización en el territorio de Castilla-La Mancha de las actividades» de «[p]roducción termonuclear de energía eléctrica» [letra b)], siendo el sujeto pasivo quien realiza esta actividad productora de energía (art. 4.1), y determinándose la base imponible en función de «la producción bruta de electricidad en el período impositivo, expresada en kilovatios hora» [art. 5.1 b)], que se grava a razón de 0,0012 € por kilovatio/hora producido [art. 6 b)]. Por su parte, el impuesto sobre actividades económicas grava el mero de ejercicio de actividades económicas [art. 79.1 de la entonces vigente Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las haciendas locales (en adelante, LHL)] y, concretamente, la actividad de «producción de energía electronuclear», es decir, la producción de energía eléctrica mediante una central nuclear, siendo el sujeto pasivo la persona o entidad que realice la actividad (art. 83 LHL) y estableciéndose una cuota por cada kilovatio de potencia en generadores de 0,510860 € (epígrafe 151.3 de la Sección 1 del anexo del Real Decreto Legislativo 1175/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueban las tarifas e instrucciones).

Como podemos comprobar, uno y otro tributo gravan el mero ejercicio de una actividad económica, concretamente, la de producción de energía eléctrica a través de centrales

nucleares, y lo hacen en la persona del titular de la actividad en función de la energía producida (kilovatio/hora) o estimada (kilovatio/potencia). De esta manera, puede afirmarse que la estructura de esta modalidad del impuesto castellano-manchego es coincidente con la del tributo local, sin que exista dato alguno en su configuración que permita apreciar la pretendida finalidad extrafiscal o *intentio legis* de gravar la actividad contaminante y los riesgos para el medio ambiente. En efecto, aun cuando la exposición de motivos de la ley cuestionada atribuya al citado tributo una finalidad extrafiscal, como es la protección y defensa del medio ambiente, lo cierto es que el examen de los preceptos que definen los elementos esenciales de dicho impuesto pone de manifiesto que estamos en presencia de un tributo netamente fiscal o contributivo, en la medida en que no grava directamente la actividad contaminante sino el mero ejercicio de una actividad económica consistente en la producción termonuclear de energía eléctrica. De esta manera, tal y como sucedía con el impuesto balear sobre instalaciones que incidían en el medio ambiente (STC 289/2000) y con el impuesto extremeño sobre instalaciones que incidían en el medio ambiente (STC 179/2006), el tributo cuestionado ni se dirige, en sentido negativo, a disuadir el incumplimiento de ninguna obligación, ni busca, en sentido positivo, estimular actuaciones protectoras del medio ambiente, en cumplimiento del art. 45.1 CE, desvinculándose así de la verdadera aptitud de cada sujeto para incidir en el medio en el que se desenvuelve, configurándose como un tributo que somete a tributación el mero ejercicio de la actividad de producción termonuclear de energía eléctrica, lo que le hace incurrir en la prohibición prevista en el art. 6.3 LOFCA (en la redacción anterior a la modificación operada por la Ley Orgánica 3/2009), por su solapamiento con la materia imponible del impuesto sobre actividades económicas.

Debe, en consecuencia, declararse inconstitucional y nula la letra b) del art. 2.1 de la Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha 11/2000, de 26 de diciembre, del impuesto sobre determinadas actividades que inciden en el medio ambiente.

4. La segunda modalidad del impuesto autonómico cuestionado se recoge en la letra c) del mismo art. 2.1 de la Ley 11/2000 que bajo la consideración genérica de un hecho imponible basado en «la contaminación y los riesgos que sobre el medio ambiente ocasiona la realización de determinadas actividades», somete a tributación la realización de la actividad empresarial de «almacenamiento de residuos radiactivos». A juicio del órgano judicial, en segundo lugar, también esa letra c) al gravar el «[a]lmacenamiento de residuos radioactivos» en función de «la capacidad de los depósitos a la fecha del devengo del impuesto, expresada en metros cúbicos de residuos almacenados» [art. 5.1 c)], está coincidiendo con la materia imponible gravada por el impuesto sobre actividades económicas, incurriendo igualmente en la prohibición prevista en el apartado 3 del art. 6 LOFCA.

De la misma opinión son el Fiscal General del Estado y el Abogado del Estado. Para el primero, porque a diferencia de otros tributos autonómicos, como el andaluz sobre tierras infrautilizadas (STC 37/1987), el extremeño sobre dehesas en deficiente aprovechamiento (STC 186/1993) y el catalán sobre los elementos patrimoniales afectos a actividades de las que pudiera derivar la activación de planes de protección civil (STC 168/2004), que tenían un sentido finalista, en el caso analizado no concurre ese sentido, coincidiendo su objeto plenamente con el impuesto sobre actividades económicas. El segundo, por su parte, señala que no es posible reconocer en el impuesto regional una finalidad extrafiscal de protección ambiental, ni tampoco una afectación de los rendimientos del impuesto a ninguna finalidad de esta naturaleza.

Los Letrados de las Cortes y de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha subrayan, por su parte, que el tributo grava igualmente la contaminación y los riesgos que para el medio ambiente supone el almacenamiento de residuos radiactivos, pues aunque el impuesto coincida terminológicamente con el impuesto sobre actividades económicas, éste está gravando el hecho de almacenar esos residuos con independencia de su incidencia en el medio ambiente. De hecho, si en el tributo autonómico la base imponible es la capacidad de los depósitos expresada en metros cúbicos, en el tributo local la base es de tarifa única, gravando el primero la potencia contaminante de los residuos y el segundo la mera actividad industrial de almacenaje.

Planteada en estos términos la controversia, debe señalarse que de conformidad con el art. 2.1 c) de la Ley 11/2000, el hecho imponible de la modalidad impositiva controvertida es el «[a]lmacenamiento de residuos radiactivos», siendo el sujeto pasivo quien realiza esta actividad de almacenamiento (art. 4.1), y determinándose la base imponible en función de la «capacidad de los depósitos a la fecha del devengo del impuesto expresada en metros cúbicos de residuos almacenados» [art. 5.1 c)], que se somete a un gravamen de 601,01 € por metro cúbico de residuo almacenado [art. 6.c)]. Por su parte, como se ha dicho anteriormente, el impuesto sobre actividades económicas grava el mero de ejercicio de actividades económicas (art. 78 LHL) y, concretamente, la actividad de «almacenamiento de residuos radiactivos», en la persona o entidad que realiza la citada actividad de almacenamiento (art. 83 LHL), estableciéndose una cuota fija de 31.102,38 € (epígrafe 143.3 de la sección primera del anexo del Real Decreto Legislativo 1175/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueba las tarifas e instrucciones).

Pues bien, al igual que acabamos de señalar en el fundamento jurídico anterior, también en este supuesto uno y otro tributo gravan el mero ejercicio de una actividad económica, concretamente, la de almacenamiento de residuos radiactivos, y lo hacen en la persona del titular de la actividad de almacenamiento. La única diferencia se encuentra en la determinación de la cuota tributaria, de forma variable por los metros cúbicos de residuos en el impuesto autonómico, y de forma fija en el impuesto municipal, diferencia que no es suficiente para desnaturalizar la identidad en la materia imponible. Por tanto, también en este supuesto puede afirmarse que la estructura del impuesto castellano-manchego es coincidente con la del tributo local, sin que exista dato alguno en su configuración que permita apreciar la pretendida finalidad extrafiscal o *intentio legis* de gravar la actividad contaminante y los riesgos para el medio ambiente. Una vez más, el examen de los preceptos que definen los elementos esenciales de esta modalidad impositiva pone de manifiesto que estamos en presencia de otro tributo netamente fiscal o contributivo, que no grava directamente la actividad contaminante sino el mero ejercicio de una actividad económica consistente en el almacenamiento de residuos radiactivos, que ni se dirige, en sentido negativo, a disuadir el incumplimiento de ninguna obligación, ni busca, en sentido positivo, estimular actuaciones protectoras del medio ambiente, desvinculándose así de la verdadera aptitud de cada sujeto para incidir en el medio en el que se desenvuelve.

Y no desdice la anterior conclusión la doctrina sentada en el ATC 456/2007, de 12 de diciembre, con relación al impuesto andaluz sobre depósitos de residuos radiactivos, creado por la Ley del Parlamento de Andalucía 18/2003, de 29 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas. En efecto, en ese Auto declarábamos que no se había producido la vulneración de la prohibición de doble imposición contenida en el art. 6.3 LOFCA puesto que el impuesto andaluz no gravaba la misma materia imponible que el impuesto municipal sobre actividades económicas. En efecto, señalábamos a este respecto que si bien «el impuesto sobre actividades económicas es un tributo con una finalidad fiscal, como es la de allegar medios económicos a las haciendas locales para financiar su gasto público, gravando el ejercicio de actividades potencialmente generadoras de ingresos económicos para quienes las realizan, ingresos que se miden en función del beneficio medio presunto», el objeto del tributo andaluz era «gravar las operaciones de depósito de residuos radiactivos con la finalidad de incentivar conductas que favorezcan la protección del entorno natural, considerándose a estos efectos depósito de residuos radiactivos la operación de entrega de los mismos en vertederos públicos o privados situados en el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía para su inmovilización». Prueba del carácter extrafiscal del tributo andaluz, señalábamos, era la vinculación de la recaudación obtenida «a la financiación de las actuaciones de la Administración de la Junta de Andalucía en materia de protección medioambiental y conservación de los recursos naturales». Y prueba de la falta de coincidencia entre la materia imponible u objeto del tributo autonómico y la del tributo local se hallaba tanto desde la óptica de la actividad gravada (la entrega para su depósito en el caso del impuesto autonómico y la actividad económica de explotación de vertederos dedicados al

almacenamiento de éste tipo de residuos en el impuesto municipal), como desde la óptica del sujeto obligado al pago (el que entrega el residuo en el caso del tributo autonómico y el titular del vertedero que realiza una actividad económica concreta en el supuesto del impuesto municipal), ATC 456/2007, de 12 de diciembre, FJ 7.

No podemos alcanzar, sin embargo, la misma conclusión con relación al impuesto castellano-manchego que grava el almacenamiento de residuos radiactivos pues precisamente los tres elementos que diferenciaban al impuesto andaluz del impuesto municipal sobre actividades económicas no concurren en él. En efecto, en primer lugar, la actividad gravada no es la entrega para su depósito de los residuos radiactivos (como sucedía en el tributo andaluz) sino el almacenamiento de los residuos, o lo que es lo mismo, la actividad económica de almacenamiento de este tipo de residuos, cual sucede en el impuesto sobre actividades económicas. En segundo lugar, el sujeto obligado, también a diferencia del impuesto andaluz, no es quien entrega los residuos sino los titulares de los almacenes, exactamente que igual que sucede en el impuesto sobre actividades económicas. Y, en tercer lugar, no existe ninguna vinculación de la recaudación obtenida «a la financiación de actuaciones en materia de protección medioambiental y conservación de los recursos naturales», encontrándonos, en consecuencia, ante un tributo de naturaleza fiscal cuyo único fin es el de allegar medios económicos para la financiación del gasto público, en sentido contrario a lo que sucedía, por ejemplo, con el gravamen catalán sobre elementos patrimoniales afectos a actividades de las que pueda derivar la activación de planes de protección civil [STC 168/2004, de 6 de octubre, FJ 10 b)], con el impuesto andaluz sobre depósitos de residuos radiactivos (ATC 456/2007, de 12 de diciembre, FJ 7), o con el impuesto catalán sobre grandes establecimientos comerciales (STC 122/2012, de 5 de junio, FJ 7), que no sólo se encontraban afectados a la realización de políticas sectoriales, sino que se vinculaban a la financiación de un fin concreto: en el primero, la constitución de un fondo de seguridad para la financiación de actividades de previsión, prevención, planificación, información y formación (art. 58 de la Ley del Parlamento de Cataluña 4/1997, de 20 de mayo); en el segundo, tanto la realización de actuaciones en materia de protección medioambiental y conservación de los recursos naturales, como a la constitución de un fondo de reserva para atender situaciones de emergencia (art. 15 de la Ley del Parlamento de Andalucía 18/2003, de 29 de diciembre); y, en fin, en el tercero, el fomento de medidas para la modernización del comercio urbano y el desarrollo de planes de actuación en áreas afectadas por los emplazamientos de grandes establecimientos comerciales (art. 3 de la Ley del Parlamento de Cataluña 16/2000, de 29 de diciembre).

En conclusión, el impuesto castellano-manchego sobre actividades que inciden en el medio ambiente, en su modalidad de almacenamiento de residuos radiactivos, grava el mero ejercicio de una actividad económica, con independencia de la aptitud para incidir en el medio ambiente, incurriendo de este modo en la prohibición prevista en el apartado 3 del art. 6 LOFCA (en la redacción anterior a la modificación operada por la Ley Orgánica 3/2009), por su solapamiento con la materia imponible del impuesto sobre actividades económicas.

Debe, en consecuencia, declararse inconstitucional y nula la letra c) del art. 2.1 de la Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha 11/2000, de 26 de diciembre, del impuesto sobre determinadas actividades que inciden en el medio ambiente.

5. Llegados al fin de nuestro enjuiciamiento, antes de pronunciar el fallo sólo nos resta realizar dos precisiones sobre cuál es el alcance concreto que debe atribuirse a la declaración de inconstitucionalidad y nulidad que le integra. Por una parte, es necesario extender, como solicita el Abogado del Estado, en virtud de la previsión del art. 39.1 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, «aplicable tanto en los recursos como en las cuestiones de inconstitucionalidad» (SSTC 178/2004, de 21 de octubre, FJ 10; y 255/2004, de 22 de diciembre, FJ 7) y «al margen de su posible relevancia para la resolución del presente caso» (STC 121/2011, de 7 de julio, FJ 2), la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de las letras b) y c) del art. 2.1 de la Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha 11/2000, de 26 de diciembre, del impuesto sobre

determinadas actividades que inciden en el medio ambiente, a otros preceptos de la misma norma legal y, concretamente, a los arts. 2.2 (definición de la actividad de almacenamiento de residuos radiactivos) y 2.3 (supuesto de no sujeción con relación al almacenamiento de residuos radiactivos), 5.1 b) y c) (forma de determinación de la base imponible tanto en el caso de producción termonuclear de energía eléctrica como en el de almacenamiento de residuos radiactivos), 6 b) y c) (forma de determinación de la cuota tributaria tanto en el supuesto de producción termonuclear de energía eléctrica como en el de almacenamiento de residuos radiactivos), y 7.4 (supuesto especial de período impositivo en el caso de almacenamiento de residuos radiactivos), al apreciarse la existencia de «una relación de conexión o consecuencia entre los preceptos declarados inconstitucionales y aquellos otros a los que la inconstitucionalidad se extiende o se propaga» (STC 365/2006, de 21 de diciembre, FJ 7). En efecto, como es apreciable, los preceptos respecto de los cuales el Abogado del Estado solicita la extensión de la declaración de inconstitucionalidad son los que configuran el gravamen sobre la producción termonuclear de energía eléctrica y sobre el almacenamiento de residuos radiactivos, razón por la cual, expulsados del ordenamiento jurídico los preceptos delimitadores de sus hechos imponibles, la misma suerte deben seguir los restantes preceptos estructuradores de los tributos considerados inconstitucionales, como son, los relativos a la delimitación negativa del hecho imponible (art. 2.2 y 3), a la cuantificación de la base imponible [art. 5.1 b) y c)] y a la determinación de la cuota tributaria [art. 6 b) y c)].

Por otra parte, y por exigencia del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), y al igual que hicimos en las SSTC 289/2000, de 30 de noviembre (FJ 7), con relación al impuesto balear sobre instalaciones que afectan al medio ambiente, y 179/2006, de 13 de junio (FJ 11), respecto del impuesto extremeño sobre instalaciones que incidan en el medio ambiente, únicamente han de considerarse situaciones susceptibles de ser revisadas con fundamento en esta Sentencia aquellas que, a la fecha de publicación de la misma, no hayan adquirido firmeza por haber sido impugnadas en tiempo y forma y no haber recaído todavía en ellos una resolución administrativa o judicial firme.

FALLO

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

Ha decidido

Estimar la cuestión de inconstitucionalidad y, por tanto, declarar inconstitucionales y nulos, con los efectos previstos en el fundamento jurídico 5 de esta Sentencia:

1.º Las letras b) y c) del apartado 1 del artículo 2 de la Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha 11/2000, de 26 de diciembre, del impuesto sobre determinadas actividades que inciden en el medio ambiente.

2.º Por conexión con el apartado 1 de este fallo, los apartados 2 y 3 del art. 2, las letras b) y c) del apartado 1 del art. 5, las letras b) y c) del art. 6, y el apartado 4 del art. 7, todos ellos de la Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha 11/2000, de 26 de diciembre, del impuesto sobre determinadas actividades que inciden en el medio ambiente.

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

Dada en Madrid, a treinta y uno de octubre de dos mil doce.—Ramón Rodríguez Arribas.—Manuel Aragón Reyes.—Pablo Pérez Tremps.—Francisco José Hernando Santiago.—Adela Asua Batarrita.—Luis Ignacio Ortega Álvarez.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Firmado y rubricado.