|  |  |
| --- | --- |
| Auto | 253/1992 |
| Fecha | de 9 de septiembre de 1992 |
| Sala | Pleno |
| Magistrados | Don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, don Luis López Guerra, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Álvaro Rodríguez Bereijo, don José Vicente Gimeno Sendra, don José Gabaldón López, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio D. González Campos, don Pedro Cruz Villalón y don Carles Viver Pi-Sunyer. |
| Núm. de registro | 838-1992 |
| Asunto | Recurso de inconstitucionalidad 838/1992 |
| Fallo | Por todo lo expuesto, el Pleno del Tribunal acuerda el levantamiento de la suspensión de la vigencia de la totalidad de la Ley del Parlamento de las Islas Baleares 12/1991, de 20 de diciembre, reguladora del impuesto sobre instalaciones que incidan en elmedio ambiente. |

**AUTO**

 **I. Antecedentes**

1. El Abogado del Estado, en representación del Presidente del Gobierno, mediante escrito presentado en este Tribunal el día 31 de marzo de 1992, planteó recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares 12/1991, de 20 de diciembre, reguladora del impuesto sobre instalaciones que incidan en el medio ambiente, con invocación expresa del art. 161.2 de la Constitución, al objeto de que fuese ordenada la suspensión de la citada Ley.

2. Por providencia de la Sección Tercera de este Tribunal, de 28 de abril de 1992, se admitió el recurso de inconstitucionalidad y se dio traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 de la LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Consejo de Gobierno y Parlamento de las Islas Baleares, al objeto de que pudieran personarse y formular las alegaciones que estimaren convenientes, teniéndose por producida la suspensión de la vigencia v aplicación de la Ley impugnada, se ordenó publicar la incoación del recurso y la suspensión acordada en los «Boletines Oficiales» del Estado y de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.

3. El Consejo de Gobierno de las Islas Baleares, en escrito presentado en este Tribunal el día 22 de mayo de 1992, se persona en el presente recurso de inconstitucionalidad y formula alegaciones en solicitud de que en su día se dicte Sentencia por la que se rechace el recurso de referencia, declarando la plena constitucionalidad de la Ley impugnada. En otrosí al citado escrito de alegaciones solicita que se acuerde el levantamiento de la suspensión de la vigencia de la Ley 12/1991, de 20 de diciembre.

4. El Parlamento de las Islas Baleares, mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 22 de mayo de 1992, se persona en el presente recurso de inconstitucionalidad y formula alegaciones en solicitud de que en su día se dicte Sentencia por la que, desestimando el recurso, se declare la plena constitucionalidad de la Ley impugnada.

5. La Sección Tercera de este Tribunal. por providencia de -16 de mayo de 1992, acordó oír al Parlamento de las Islas Baleares y al Abogado del Estado para que. en el plazo de cinco días, expusieran lo que estimasen procedente acerca de la solicitud del Consejo de Gobierno de las Islas Baleares de que se levante la suspensión de la vigencia de la Ley impugnada.

Presentadas las respectivas alegaciones, el Pleno acordó, mediante Auto de 30 de junio último, no haber lugar a pronunciarse sobre el levantamiento o mantenimiento de la suspensión antes del transcurso del plazo de los cinco meses al que se refieren los arts. 161.2 C.E. y 65.2 LOTC, porque no se había acreditado por el Consejo de Gobierno y por el Parlamento de Baleares, en sus escritos de alegaciones, que se trate de un supuesto en el que razones de especial urgencia justifiquen una decisión anticipada.

6. Por providencia de la Sección de Vacaciones de 7 de agosto último, acuerda que, próximo a finalizar el plazo de los cinco meses que señala el art. 161.2 C.E., se oiga a las partes personadas en el mismo para que en el plazo de cinco días aleguen sobre el mantenimiento o levantamiento de dicha suspensión.

7. El Abogado del Estado, en escrito recibido el 13 de agosto. formula las siguientes alegaciones en solicitud de que sea ratificada la suspensión:

Señala el representante del Gobierno que la Ley del Parlamento de las Islas Baleares 12/1991 crea un tributo de carácter directo y naturaleza real que grava los elementos patrimoniales afectos a la realización de actividades que incidan sobre el medio ambiente. La finalidad de la figura impositiva alumbrada por la Ley autonómica es exclusivamente extrafiscal. Como revela su exposición de motivos, el objetivo de la Ley se ciñe a preservar el medio ambiente, estableciendo un impuesto «dirigido a compensar, mediante la internalización de las costes derivados de determinadas actuaciones contaminantes o distor- sionadoras del medio ambiente en el territorio de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, haciendo recaer el peso del gravamen sobre aquellos agentes económicos que, a través de instalaciones y actuaciones determinadas, alteran el equilibrio natural, en tanto que dichas actuaciones sólo a ellos benefician y, en cambio, repercuten en el conjunto del grupo social que se ve en la obligación de soportar sus efectos externos» (exp. de motivos de la Ley impugnada). Según se infiere de los arts. 1 y 2 de la Ley recurrida, constituye el hecho imponible del impuesto la titularidad por el sujeto pasivo, en el momento del devengo, de cualquier tipo de instalaciones y estructuras que se destinen a las actividades de producción, almacenaje, transformación, transporte efectuado por elementos fijos y suministro de energía eléctrica y de carburantes y combustibles sólidos, líquidos o gaseosos, así como a las de comunicaciones telefónicas o telemáticas. Son sujetos pasivos, en condición de contribuyentes, por mandato del art. 5 de la Ley recurrida, las personas jurídicas titulares de los elementos patrimoniales referidos. La base imponible del impuesto viene constituida por «el valor de los elementos patrimoniales a que se refiere la definición legal del objeto del tributo» (art. 7) y su cálculo se realiza capitalizando al tipo del 40 por 100 el promedio de los ingresos brutos de explotación procedentes de la facturación del sujeto pasivo, en el territorio de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, durante los tres últimos ejercicios anteriores al del devengo del impuesto (art. 8), si bien dentro de los ingresos brutos de explotación no se incluyen determinadas partidas recogidas en los apartados 2 y 3 del art. 8. La base imponible será gravada al tipo del 1 por 100, como ordena el art. 9 de la Ley.

La síntesis expuesta evidencia, añade el Abogado del Estado, que el impuesto creado por la misma afecta a una pluralidad de instalaciones de muy diversa naturaleza y en una cuantía considerable. Por otra parte, el impuesto prevé unas normas de valoración y autoliquidación que, sin duda, revisten una considerable complejidad. Todas estas circunstancias justifican la procedencia de ratificar la suspensión acordada, como medida cautelar, en este proceso constitucional, pues, con arreglo al criterio expresado por el Tribunal en su ATC 158/1991, es claro que la eventual declaración de inconstitucionalidad de la Ley recurrida evidenciaría el carácter indebido de la percepción por la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares de los ingresos tributarios derivados del impuesto creado por la Ley. No sería ciertamente imposible en tal circunstancia la devolución, previa reclamación de los contribuyentes, de las cantidades satisfechas por el impuesto mencionado; pero no pueden olvidarse los costes, cargas y molestias que a los eventuales sujetos pasivos del impuesto se les depararía, ni el costo que para la propia Comunidad Autónoma supondría dicha operación de reintegro.

Por otra parte, dice el Abogado del Estado, la finalidad del impuesto creado es exclusivamente extrafiscal. Con el impuesto sólo se pretende «el cuidado del medio ambiente». Pero esta misma finalidad puede evidentemente alcanzarse con el directo ejercicio de las competencias autonómicas en la materia.

Además, el impuesto creado recae sobre los titulares de explotaciones de producción, almacenaje, transformación, transporte y suministro de energía eléctrica y de carburantes y combustibles sólidos, líquidos o gaseosos, así como a las de comunicaciones telefónicas o telemáticas (art. 1), pero los efectos indirectos derivados de la entrada en vigor del impuesto se extenderían más allá del estricto círculo de los sujetos pasivos.

Sostiene el Ahogado del Estado que, si se levantara la suspensión de la Ley impugnada, la exacción de este impuesto repercutiría en los costes fijos de los explotadores y, en consecuencia, en los costes finales de distribución y consumo. Es cierto que el art. 5.2 de la Ley recurrida establece que en ningún caso el importe del impuesto podrá ser objeto de repercusión sobre terceras personas. Pero la interdicción de la repercusión directa no puede evitar que el incremento del coste de la explotación repercuta inevitablemente en el precio final del producto. Esta consecuencia afectaría a un número acaso ilimitado de consumidores finales; si el Tribunal declarase la inconstitucionalidad de la Ley impugnada no existiría medio alguno de reparar los perjuicios derivados de un indebido incremento de los costes y de los precios de consumo, que habría repercutido sobre un indefinido número de particulares afectados. Esta última incidencia es muy clara si se atiende, por ejemplo, al actual sistema para la fijación de las tarifas eléctricas. Es de general conocimiento que son numerosas las centrales de producción y distribución eléctrica radicadas en la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares; pues bien, si se levantara la suspensión de la Ley impugnada, la cuota satisfecha por estas centrales por el impuesto jugaría como componente en los costes de generación y distribución, previstos en los cálculos de los costes de los sistemas extrapeninsulares, con lo que se incrementarían las partidas de gastos computables y, por tanto, la tarifa eléctrica nacional, mediante el incremento del valor del «término de potencia» y «término de energía» que anualmente Fija el Ministerio de Industria y Energía. Este efecto alcanzaría a todos los consumidores nacionales de energía eléctrica.

8. En escrito recibido en este Tribunal el día 19 de agosto el Letrado de la Comunidad Autónoma de las islas Baleares formula las siguientes alegaciones en solicitud de que se acuerde el levantamiento de la suspensión:

La Ley 12/1991, de 20 de diciembre, se trata de una disposición con auténtico rango y fuerza de Ley, emanada como tal del Parlamento de las Islas Baleares y que viene a establecer con las connotaciones que de ello se derivan un tributo propio, de carácter directo y naturaleza real, que grava los elementos patrimoniales afectos a la realización de actividades que incidan sobre el medio ambiente.

Señala el representante de la Comunidad Autónoma que va solicitó en su día, por medio de otrosí en su escrito de alegaciones al presente recurso dé inconstitucionalidad, que se acordara anticipadamente el levantamiento de la suspensión de la vigencia de la Ley 12/1991. Por Auto de 30 de junio de 1992, se acordó no haber lugar a pronunciarse sobre tal solicitud antes de que hubiera transcurrido el plazo constitucionalmente indicado, ya que no se había justificado, por la Administración de esa Comunidad Autónoma, las razones de especial o excepcional urgencia que justificaran una decisión anticipada sobre la suspensión de la disposición impugnada.

En el actual momento procesal existe una reiterada doctrina constitucional que declara que el mantenimiento de la suspensión automáticamente producida en virtud de lo dispuesto en el art. 161.2 requerirá que el Gobierno del Estado. a quien se debe la iniciativa determinante de la suspensión inicial, deba ser el que tenga que aportar ahora, en esta fase, los argumentos o razones que tuviera que pudieran justificar el mantenimiento de la suspensión (AATC 385/1985, 1268/1988 y 90/1991) y probar, del mismo modo, que, si no se mantuviera esa suspensión, se producirían graves perjuicios al interés general y, en su caso, a los sujetos afectados por aquélla (AATC 70/1986, 674/1988 y 1241/1988).

Con cita de la propia jurisprudencia constitucional en la Sentencia núm. 66/1985, expone que la Ley, como tal, goza de un ejecutividad innegable y, sobre todo, de una presunción de validez superior a la de los demás actos de los poderes públicos.

Continúa remitiéndose al sistema de financiación de las Autonomías que se establece a través de la L.O.F.C.A., resaltando la existencia de tres bloques financieros netamente diferenciados por su propósito o finalidad: a) el referente a la cobertura del coste de los servicios transferidos; b) el mecanismo retributivo y, en el tercer bloque, c) denominado «financiación autónoma», en cuanto que es el reservado para aquellas Comunidades Autónomas que quieran mejorar el nivel de prestación de los servicios que hayan asumido y está integrado, este bloque, por los tributos propios y por los recargos sobre determinados impuestos del Estado. La importancia de dichos medios es singular y especialísima puesto que son, sin duda, la fuente de financiación que incorpora mayor dosis de autonomía financiera y es la que está más íntimamente vinculada al principio de internalización de costes, ya que este bloque es la mera constatación en el momento que se reconoce autonomía para decidir sobre el volumen de prestación de determinados servicios: el derecho a la diversidad, que posibilitará que los habitantes de una Comunidad Autónoma, a través de sus órganos representativos, puedan manifestar sus preferencias por la obtención de un elenco de servicios públicos más diversificados o bien hacia una mayor intensidad en la prestación de los ya suministrados y, cuando una u otra no puedan alcanzar a partir del sistema de economía de gestión que el proceso de descentralización conlleva, parece justificado que exista, en el mecanismo financiero establecido, un instrumento capaz de satisfacer esas preferencias sociales y, este instrumento, no será otro que el de los tributos propios o recargos que las instituciones representativas de cada Comunidad Autónoma pueden decidir libremente en el marco constitucional. La Ley 12/1991 no hace sino cubrir, con su regulación y el establecimiento de un tributo propio, las apetencias específicas de la población de nuestra Comunidad Autónoma respecto de los niveles de prestación de sus servicios públicos.

Estima el Letrado de la Comunidad que la propia exposición de motivos de la Ley es suficientemente ilustrativa del interés público que concurre para pretender su inmediata aplicabilidad y, por otro lado, la crónica situación de insuficiencia financiera de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares acelera más, si cabe, la necesidad que la Ley 12/1991 pueda ser aplicada a la mayor brevedad, pues la no aplicación produce inexorables perjuicios a la Hacienda de la Comunidad Autónoma; frente a lo expuesto, ninguna trascendencia cabe otorgar a una supuesta «merma de los ingresos de las Corporaciones Locales» como consecuencia de la aplicación de dicha Ley; en todo caso, a quien la alegue corresponderá su justificación y la prueba de los hipotéticos graves perjuicios al interés general para el caso de que se levantara la suspensión de la disposición recurrida.

Consecuentemente con lo expuesto, no se aprecia, siquiera fuese indiciariamente, que la plena efectividad de la Ley impugnada pudiera producir graves perjuicios de imposible o difícil reparación, ni tampoco el que de dicha aplicación pudiera derivarse perjuicio alguno.

9. El Parlamento de las Islas Baleares, mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 20 de agosto de 1992, se reitera en el contenido de sus alegaciones en el escrito presentado el día 8 de junio pasado, respecto al levantamiento de la suspensión de la norma impugnada:

El no alzamiento de la suspensión producirá inexorablemente perjuicios considerables a la Hacienda de la Comunidad Autónoma, toda vez que en la Ley de Presupuestos para 1992 se prevé en el capítulo de ingresos los derivados de la aplicación de la Ley impugnada, por lo que la suspensión impedirá llevar a cabo los planes de inversiones y obras públicas que figuran en los respectivos programas presupuestarios.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. Próximo a su cumplimiento, el plazo máximo de suspensión automática del art. 61.2 de la Constitución, es necesario resolver acerca de su ratificación o levantamiento, ponderando, según reiterada doctrina de este Tribunal, tanto los perjuicios o repercusiones negativas que sobre los intereses generales y, en su caso, particulares podría ocasionar la prórroga o la cesación de la suspensión decretada como la dificultad o imposibilidad de reparar las consecuencias derivadas de una u otra solución, y ello a la luz de la naturaleza de la medida y sin prejuzgar la decisión que en su día se adopte sobre el fondo de la cuestión planteada.

2. La Ley del Parlamento de las Islas Baleares 12/1991, de 20 de diciembre, reguladora del impuesto sobre instalaciones que incidan sobre el medio ambiente -impugnada por el Presidente del Gobierno en su totalidad-, crea un impuesto que grava los elementos patrimoniales afectos a la realización de actividades que incidan sobre el medio ambiente (art. 1) considerando como elementos patrimoniales (art. 1.2) «cualquier tipo de instalaciones y estructuras que se destinen a las actividades de producción. almacenaje, transformación, transporte efectuado por elementos fijos y suministro de energía eléctrica y de carburantes y combustibles sólidos, líquidos o gaseosos. así como a las de comunicaciones telefónicas o telemáticas», siendo el hecho imponible (art. 2) la titularidad de los elementos patrimoniales situados en la Comunidad y afectos a la realización de las actividades, los sujetos pasivos (art. 5) sus titulares, la base imponible los elementos patrimoniales valorados en los términos establecidos en la propia Ley, y el gravamen (art. 9) el tipo del 1 por 100, siendo el devengo de carácter anual.

3. Así expresado el contenido principal de la Ley objeto del recurso, es claro que la eventual declaración de inconstitucionalidad de la misma evidenciaría el carácter indebido de la percepción por la Comunidad Autónoma de los ingresos tributarios derivados del gravamen establecido.

El Abogado del Estado reconoce que no sería imposible en tal circunstancia la devolución de las cantidades indebidamente ingresadas, pero sostiene que esta operación conllevaría cargas y molestias para los sujetos pasivos del impuesto y para la propia Administración autonómica. Añade que, al menos como riesgo, debe aceptarse la posibilidad de que las empresas gravadas repercutan el tributo en el coste final de consumo, a pesar de la interdicción de repercusión directa contenida en la Ley, con lo que se afectaría a un número ilimitado de consumidores, provocándose un perjuicio irreparable.

Los hechos alegados por el Abogado del Estado, con ser ciertos, no tienen suficiente entidad como para desvirtuar la presunción de constitucionalidad de las normas cuestionadas y especialmente de las Leyes, a la que se ha referido reiteradamente este Tribunal. A esta conclusión se llega fácilmente si se ponderan los perjuicios aducidos para el recurrente y los que pueden derivarse, para los intereses generales de la Comunidad Autónoma, del mantenimiento de la suspensión.

En el caso que nos ocupa, al realizar esta ponderación deben tenerse presentes dos hechos fundamentales: primero, que los sujetos pasivos del impuesto establecido en la Ley recurrida son relativamente poco numerosos y perfectamente identificables y, segundo, que los ingresos derivados de los referidos impuestos están ya previstos en los Presupuestos de la Comunidad Autónoma de 1992.

A tenor de estas premisas, cabe concluir que las cargas y molestias que las operaciones de devolución pudieran producir respecto a los intereses particulares de las empresas afectadas, deben ceder ante los más graves perjuicios que para los intereses generales de la Hacienda de la Comunidad Autónoma tendría la merma de los ingresos presupuestados, máxime si se tiene en cuenta que éstos representan el 6,42 por 100 del total del capítulo de ingresos. Tampoco las molestias y costos que la devolución produciría en la Administración autonómica son superiores a los perjuicios antes referidos. Respecto del aumento de los precios, debe advertirse que en su práctica totalidad se trata de precios autorizados, no fijados libremente por el mercado y, en consecuencia, la repercusión que, como riesgo, apunta el Abogado del Estado, de producirse, no tendrá lugar de forma automática, ni inmediata, ni incontrolable por parte de los poderes públicos.

ACUERDA

Por todo lo expuesto, el Pleno del Tribunal acuerda el levantamiento de la suspensión de la vigencia de la totalidad de la Ley del Parlamento de las Islas Baleares 12/1991, de 20 de diciembre, reguladora del impuesto sobre instalaciones que incidan en el

medio ambiente.

Publíquese en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares».

Madrid, a nueve de septiembre de mil novecientos noventa y dos.