



BUTLLETÍ OFICIAL DEL PARLAMENT DE CATALUNYA

XII legislatura · primer període · número 33 · dimecres 7 de març de 2018

TAULA DE CONTINGUT

4. Informació

4.87. Procediments davant el Tribunal Constitucional

4.87.10. Recursos d'inconstitucionalitat interposats contra lleis de Catalunya

Recurs d'inconstitucionalitat 6367/2017, interposat pel president del Govern de l'Estat, contra diversos preceptes de la Llei 5/2017, del 28 de març, de mesures fiscals, administratives, financeres i del sector públic i de creació i regulació dels impostos sobre grans establiments comercials, sobre estades en establiments turístics, sobre elements radiotòxics, sobre begudes ensucrades envasades i sobre emissions de diòxid de carboni

381-00002/12

Al·legacions que formula el Parlament

3

4.90. Règim interior

4.90.10. Càrrecs i personal

Acord de la Taula de Negociació del 5 de març de 2018, sobre els serveis mínims que s'han de prestar al Parlament de Catalunya per a garantir els serveis essencials durant la vaga general del 8 de març

Acord

14

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

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

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

Imprès al Parlament

ISSN: 0213-7798

DL: B-20.066-1980

www.parlament.cat

4. Informació

4.87. Procediments davant el Tribunal Constitucional

4.87.10. Recursos d'inconstitucionalitat interposats contra lleis de Catalunya

Rekurs d'inconstitucionalitat 6367/2017, interposat pel president del Govern de l'Estat, contra diversos preceptes de la Llei 5/2017, del 28 de març, de mesures fiscals, administratives, financeres i del sector públic i de creació i regulació dels impostos sobre grans establiments comercials, sobre estades en establiments turístics, sobre elements radiotòxics, sobre begudes ensucrades envasades i sobre emissions de diòxid de carboni

381-00002/12

ALLEGACIONES QUE FORMULA EL PARLAMENT

Al Tribunal Constitucional

Fernando Domínguez García, letrado del Parlamento de Cataluña, en representación y defensa de éste, según tiene acreditado en el procedimiento correspondiente al recurso de inconstitucionalidad núm. 6367-2017 ante el Tribunal Constitucional comparece, y como mejor en derecho proceda

Dice

1. Que en fecha 1 de febrero de 2018, el Parlamento de Cataluña ha sido notificado de la providencia dictada por el Tribunal Constitucional por la que se admite a trámite el Recurso de inconstitucionalidad 6367-2017, promovido por el Presidente del Gobierno y, en su representación y defensa, por el abogado del Estado contra los artículos 4.1, 51 a 68 y disposición final séptima, apartado a) de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/2017, de 28 de marzo, de medidas fiscales, administrativas y del sector público y de creación y regulación de los impuestos sobre grandes establecimientos comerciales, sobre estancias en establecimientos turísticos, sobre elementos radiotóxicos, sobre bebidas azucaradas envasadas y sobre emisiones de dióxido de carbono, confiriendo un plazo de quince días para personarse en el procedimiento y formular alegaciones.

2. Que mediante Acuerdo de la Mesa de fecha 6 de febrero de 2018, el Parlamento de Cataluña ha decidido personarse en el procedimiento del Recurso de Inconstitucionalidad 6367-2017.

3. Que, en fecha 7 de febrero de 2018, el letrado que subscribe solicitó al Tribunal Constitucional que se concediera al Parlamento de Cataluña una prórroga para formular alegaciones.

4. Que, en fecha 12 de febrero de 2018, el Tribunal Constitucional ha acordado prorrogar en 8 días más el plazo concedido, a contar desde el siguiente al de expiración del plazo ordinario.

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

Alegaciones

Primera. La impugnación de una modificación del impuesto catalán sobre las viviendas vacías no ha sido justificada ni argumentada

El artículo 4.1 del Ley del Parlamento de Cataluña 5/2017, de 28 de marzo, de medidas fiscales, administrativas y del sector público y de creación y regulación de los impuestos sobre grandes establecimientos comerciales, sobre estancias en establecimientos turísticos, sobre elementos radiotóxicos, sobre bebidas azucaradas envasadas y sobre emisiones de dióxido de carbono (Ley 5/2017, en adelante), modifica el artí-

culo 11 de la Ley del Parlamento de Cataluña 14/2015, de 21 de julio, del impuesto sobre las viviendas vacías, con la introducción de un cambio en la determinación de la base imponible, estableciendo una reducción en concepto de mínimo exento de 150 m², con adecuaciones a los supuestos en los que el sujeto pasivo ha optado por la tributación consolidada, en función del número de personas jurídicas integradas en el grupo fiscal o grupo de sociedades.

La parte recurrente defiende la necesidad de impugnar el artículo 4.1 de la Ley 5/2017 por el hecho que el impuesto catalán sobre las viviendas vacías ha sido recurrido y existe el recurso de inconstitucionalidad número 2255-2016. Más que un argumento que fundamente el recurso parece una excusa, si no fuera porque no se ha impugnado el artículo 4.2 de la Ley 5/2017 que modifica el artículo 15.1 de la Ley del Parlamento de Cataluña 14/2015.

El Abogado del Estado resume los argumentos que utilizó en el recurso de inconstitucionalidad número 2255-2016 y afirma que al modificar el artículo 4.1 de la Ley 5/2017 uno de los elementos esenciales del impuesto es pertinente su impugnación. En realidad, los reproches de la parte actora no se refieren al artículo 4.1 de la Ley 5/2017, sino a la propia constitucionalidad del impuesto como tal.

Cabe recordar que la Ley del Parlamento de Catalunya 14/2015, de 21 de julio, del impuesto sobre las viviendas vacías, es una ley aprobada, publicada y que está en vigor (al haberse levantado la suspensión de los preceptos que estaban impugnados por medio del ATC 157/2016, de 20 de septiembre).

Cabe destacarse, sin ánimo de reproducir aquí todas las alegaciones presentadas en el recurso de inconstitucionalidad número 2255-2016, que el recargo sobre el IBI referido a las viviendas vacías supuestamente afectado por la doble imposición denunciada por la parte actora, regulado por el artículo 72.4 del texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales, aprobado por el Real decreto legislativo 2/2004, de 5 de marzo, actualmente resulta inaplicable. En efecto, el mencionado artículo remite a un posterior desarrollo reglamentario la determinación de elementos esenciales para la aplicación del recargo, como son las condiciones exigidas para que un inmueble de uso residencial se considere permanentemente desocupado; desarrollo este que todavía no se ha producido. Es más, en los supuestos en los que determinados ayuntamientos lo han llevado a cabo en sus ordenanzas, los tribunales han declarado la consiguiente nulidad, porque entienden que esta determinación corresponde a la potestad reglamentaria estatal. De manera que a día de hoy ningún ayuntamiento de ninguna parte del Estado ha podido aplicar el recargo expresado. Por lo tanto, a estas alturas, no existe, en las condiciones expuestas, doble imposición.

También se debe añadir, en cuanto a esta última cuestión, que la propia Ley 14/2015, reguladora del impuesto, ya prevé, en la disposición adicional primera, la obligación por parte de la Generalitat de adoptar las medidas compensatorias o de coordinación pertinentes en favor de los ayuntamientos que hayan aprobado dicho recargo en una ordenanza municipal, en los términos que la disposición misma establece. Se trata de medidas que serán efectivas a partir de la fecha en la que el Estado efectúe el mencionado despliegue reglamentario, con lo que se estarían respetando los mecanismos de coordinación y compensación previstos en el artículo 6.3 LOFCA.

Sin embargo, no se alcanza a determinar cuál es la concreta vulneración constitucional que se imputa al artículo 4.1 de la Ley 5/2017 más allá de modificar una Ley sobre la que recae un recurso de inconstitucionalidad que está pendiente de resolución. El escrito de la parte actora no contiene ninguna alegación con relación a una concreta tacha de inconstitucionalidad; ni una sola argumentación específica al efecto.

Esta representación quiere señalar que la mencionada laguna argumental de la parte recurrente no se adecua a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional rela-

tiva a la obligación de precisar los motivos y fundamentar jurídicamente, de forma pormenorizada, las razones de la supuesta inconstitucionalidad:

«Es claro que la presunción de constitucionalidad de normas con rango de ley no puede desvirtuarse sin un mínimo de argumentación y no caben argumentaciones globales y carentes de una razón suficientemente desarrollada» (STC 43/1996, FJ 5; STC 233/1999, FJ 2).

Es doctrina reiterada del Tribunal Constitucional que es carga del recurrente «no sólo abrir la vía para que el Tribunal pueda pronunciarse, sino también colaborar con la justicia del Tribunal mediante un pormenorizado análisis de las cuestiones que se suscitan, por lo cual, si no se atiende esta exigencia, se falta a la diligencia procesalmente requerida» (STC 13/2007, FJ 1; y las allí citadas).

En consecuencia, esta representación solicita al Tribunal que se desestime, por su carácter genérico y sin fundamentación jurídica pormenorizada, la anteriormente citada impugnación del artículo 4.1 de la Ley 5/2017.

Entrando en el contenido del artículo 4.1 de la Ley 5/2017 es suficiente decir que nada puede objetarse respecto a la modificación del impuesto ya que está establecida al amparo de la potestad tributaria de la Generalitat y referida a aspectos técnicos que forman parte de la libertad de configuración del legislador catalán. En consecuencia, de acuerdo con lo que se ha expuesto, el artículo 4.1 de la Ley 5/2017 no vulnera el artículo 157 CE ni el artículo 6.3 LOFCA, y encuentra amparo en los artículos 202.3 y 203.5 EAC.

Segunda. El impuesto catalán sobre el riesgo medioambiental de la producción, manipulación y transporte, custodia y emisión de elementos radiotóxicos se circunscribe en el poder tributario de la Generalidad de Cataluña

El artículo 51.1 de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/2017, del 28 de marzo, de medidas fiscales, administrativas, financieras y del sector público, crea, como tributo propio de la Generalidad de Cataluña y aplicable en dicho territorio, el impuesto sobre el riesgo medioambiental de la producción, manipulación y transporte, custodia y emisión de elementos radiotóxicos. Dicho impuesto entró en vigor el 1 de abril de 2017.

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

Como precedente normativo de esta regulación cabe recordar la Ley del Parlamento de Cataluña 12/2014, de 10 de octubre, que, entre otros tributos, estableció el llamado «impuesto sobre la producción de energía eléctrica de origen nuclear». Dicha regulación fue cuestionada durante su tramitación por el Consejo de Garantías Estatutarias de la Generalitat (DCGE 18/2014, de 19 de agosto) que consideró que, al no quedar suficientemente acreditada la finalidad ambiental, «el tributo cuestionado no puede diferenciarse claramente del impuesto estatal sobre el valor de la producción de la energía eléctrica», con lo que se vulneraría la prohibición de doble imposición prevista en el artículo 6.2 LOFCA. Posteriormente, el Tribunal Constitucional declaró la inconstitucionalidad de los artículos que regulaban el mencionado tributo (STC 74/2016, de 14 de abril).

La parte recurrente cuestiona la totalidad del contenido del impuesto sobre el riesgo medioambiental de la producción, manipulación y transporte, custodia y emisión de elementos radiotóxicos regulado en los artículos 51 a 68 y en la disposición final séptima, apartado a), de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/2017.

La representación de la parte actora considera que el hecho imponible del impuesto catalán sobre el riesgo medioambiental de la producción, manipulación y

transporte, custodia y emisión de elementos radiotóxicos coincide con el del impuesto estatal sobre combustible nuclear gastado resultante de la generación de energía nucleoelectrónica regulado en la Ley del Estado 15/2012, de 27 de diciembre, de medidas fiscales para la sostenibilidad energética (Ley 15/2012, en adelante), de forma que se vulneraría el artículo 6.2 de la LOFCA en conexión con los artículos 133.2 y 157.3 CE.

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

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

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

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

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

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

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

«los restantes elementos del tributo que se encuentran conectados con el hecho imponible, es decir, los sujetos pasivos, que constituyen el aspecto subjetivo del

tributo, la base imponible, que representa la cuantificación del hecho imponible, la capacidad económica gravada [...] o los supuestos de no sujeción y exención” extendiéndose lógicamente también a los elementos de cuantificación del hecho imponible»

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

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

El impuesto sobre el riesgo medioambiental de la producción, manipulación y transporte, custodia y emisión de elementos radiotóxicos es un tributo propio de la Generalitat de Catalunya que grava el riesgo local medioambiental, y en última instancia sobre las personas, que comporta, en el territorio de Cataluña, la producción de elementos radiotóxicos generados en reacciones term nucleares, y la manipulación y el transporte de estos elementos; su custodia, mientras no sean debidamente neutralizados o depositados en un almacén de larga duración, y su dispersión, ya sea rutinaria o accidental (art. 52). Es por ello que los hechos impositivos están constituidos por las actividades mencionadas anteriormente (art. 54), y que la base imponible se establece de tal manera que no se gravan rendimientos económicos, sino la creación de elementos radiotóxicos mediante el número de desintegraciones nucleares producidas, medidas en curios-día (Cid) o en becquerels, según el caso (art. 57).

Consiguientemente, tiene un carácter extrafiscal, con una finalidad que va más allá de la recaudatoria, tal como se afirma en el preámbulo de la Ley, en la medida en que los agentes que provocan externalidades negativas en el entorno y en la salud de las personas con su actividad económica deben asumir su coste.

Son sujetos pasivos, a título de contribuyentes, las personas físicas o jurídicas y las entidades sin personalidad jurídica propia que realizan los hechos impositivos (art. 55), los cuales están obligados a presentar una autoliquidación única anual del impuesto (art. 63). Y quedan exentos, el Estado, la Generalitat y las corporaciones locales, sus organismos y sus entes dependientes, así como las actividades relacionadas con la investigación y con finalidades médicas que utilizan elementos radiactivos (art. 56).

El periodo impositivo es, con carácter general, el año natural. En cuanto a las actividades de manipulación y transporte, coincide con el tiempo que dure la actividad gravada, y en el caso de emisiones accidentales no hay periodo impositivo (art. 61). El impuesto se devenga para cada hecho imponible el último día del periodo impositivo respectivo y, respecto a las emisiones accidentales, en la fecha en la que el Consejo de Seguridad Nuclear emite el informe correspondiente (art. 62).

Los ingresos que se derivan del impuesto se afectan parcialmente, en la cuantía de 257.154 euros anuales, para atender a la financiación de los medios y de las actuaciones de protección civil expresamente destinadas al control y, si procede, a la reducción de los riesgos de la actividad gravada. Además, se crea un fondo con el 20% de la recaudación efectiva del tributo al objeto de financiar actuaciones y acciones dirigidas a la reactivación económica de las zonas afectadas por actividades gravadas por el impuesto, para prevenir y moderar los riesgos que se derivan de las actividades mencionadas, y para mantener y renovar los sistemas de control y medición de los niveles de elementos radiotóxicos en el territorio de Cataluña (art. 53).

Por último, se prevé una bonificación de la cuota tributaria de cinco millones de euros si el total de emisiones rutinarias de elementos radiotóxicos al medio ambiente durante el periodo impositivo es inferior en más de un 1 % a la media de emisiones de los tres periodos impositivos anteriores (art. 60).

El Abogado del Estado aduce la coincidencia de este impuesto con el impuesto estatal sobre la producción de combustible nuclear gastado y residuos radiactivos resultantes de la generación de energía nucleoelectrónica, que fue establecido por la Ley estatal 15/2012, de 27 de diciembre, de medidas fiscales para la sostenibilidad energética, razón por la cual cuestionan su adecuación al artículo 133 CE en relación con el artículo 6.2 LOFCA. También alega la parte actora la coincidencia de sujetos pasivos con el impuesto de actividades económicas y la posible vulneración del artículo 6.3 LOFCA.

Es necesario recordar que el artículo 6.2 LOFCA prohíbe, ciertamente, la doble imposición estatal y autonómica, de manera que el hecho imponible de los dos impuestos no puede ser idéntico. Sin embargo, para analizar esta identidad, no basta con el estudio aislado de este elemento, sino que «deben compararse ambas figuras tributarias partiendo siempre del examen del hecho imponible, pero analizando también los restantes el resto de elementos del tributo que se encuentran conectados con éste: sujetos pasivos, base imponible, y demás elementos de cuantificación del hecho imponible, como la cuota tributaria o los supuestos de exención» (STC 74/2016, FJ 2, que reproduce jurisprudencia consolidada). Es decir, el análisis que debe proyectarse sobre este tipo de supuestos no puede ser tan pretendidamente mecánico como para limitarse a una mera confrontación de hechos imponibles.

Este criterio ha sido mantenido en diversas sentencias del Tribunal Constitucional, donde ha precisado su alcance. Así, en la Sentencia 122/2012 se resumen los aspectos básicos de dicha doctrina, que pueden esquematizarse del siguiente modo:

(a) **No se puede identificar el hecho imponible con la materia imponible**, ya que el hecho imponible es un concepto jurídico mucho más estricto que el concepto fáctico de materia imponible.

En concreto se afirma que: «Ya desde la STC 37/1987, de 26 de marzo, abordamos el contenido del art. 6.2 LOFCA, y entonces comenzábamos diciendo que no procedía identificar los conceptos de materia imponible y hecho imponible, porque ello conduciría a “una interpretación extensiva del art. 6.2 LOFCA, notoriamente alejada del verdadero alcance de la prohibición que en dicha norma se contiene”. A este respecto, señalábamos también 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; y 186/1993, de 7 de junio, FJ 4), es decir, es el acto o presupuesto previsto por la Ley cuya realización, por exteriorizar una manifestación de capacidad económica, provoca el nacimiento de una obligación tributaria. 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, realidad que pertenece al plano de lo fáctico» (STC 122/2012, F.J. 3).

(b) **Es posible que sobre una misma materia imponible pueden recaer diversos hechos imponibles**

En palabras de la STC 122/2012: «De ahí que, en relación con una misma materia impositiva, el legislador pueda seleccionar distintas circunstancias que den lugar a otros tantos hechos imponibles, determinantes a su vez de figuras tributarias diferentes. En suma, al “hecho imponible” –creación normativa– le preexiste como realidad fáctica la materia imponible u objeto del tributo, que es la manifestación de riqueza efectivamente gravada, esto es, el elemento de la realidad que soportará la carga tributaria configurada a través del hecho imponible exponente de la verda-

dera riqueza sometida a tributación como expresión de la capacidad económica de un sujeto» (SSTC 289/2000, de 30 de noviembre, FJ 4; 168/2004, de 5 de octubre, FJ 6; 179/2006, de 13 de junio, FJ 4; y ATC 456/2007, de 12 de diciembre, FJ 6)» (STC 122/2012, F.J. 3).

Para ello, es necesario comparar el objeto, el hecho imponible y la base imponible de ambos impuestos, junto con otros elementos, sin olvidar en cada uno de ellos la presencia de la finalidad extrafiscal de protección del medio ambiente, a la que la doctrina constitucional ha otorgado una especial relevancia (STC 122/2012 y STC 60/2013, de 13 de marzo, relativa al impuesto de Castilla-La Mancha, sobre emisión de gases a la atmósfera).

Para hacerlo, es pertinente partir de las disposiciones que contienen ambos textos normativos, pero teniendo en cuenta –en palabras del Tribunal Constitucional– que «no es posible afirmar si existe una coincidencia de hechos imponibles de dos impuestos tan solo porque su definición sea o no gramaticalmente idéntica, ya que será preciso atender a las circunstancias que ha seleccionado el legislador para dar lugar a los hechos imponibles de ambos impuestos» (STC 122/2012, FJ 4). Por ello cabe entender que sería un simple nominalismo entender que la mera comparación de la denominación legal sea un elemento determinante de la coincidencia.

Además de que la intitulación y la justificación en el preámbulo divergen en la Ley estatal y en la Ley 5/2017, el examen de otros componentes del impuesto catalán lleva a confirmar que el impuesto catalán tampoco presenta coincidencias relevantes con el impuesto estatal.

A) Objeto

Empezando por el objeto, cabe recordar que la jurisprudencia constitucional no utiliza habitualmente este elemento como parámetro de comparación ya que no se trata de un concepto jurídico, y como tal no aparece en la Ley General Tributaria que, en cambio, sí que define otros con precisión. De hecho, la precitada Ley estatal 15/2012, como muchas otras, no contiene referencia alguna a esta cuestión, y por este motivo la STC 74/2016 no extrajo ninguna conclusión de ello. Así, su artículo 12 («Naturaleza») se limita a definir el impuesto haciendo una remisión al hecho imponible, considerándolo como un tributo de carácter directo y naturaleza real, que grava las actividades que se fijan en el artículo 15, sin más consideraciones.

En cuanto al impuesto establecido por la Ley 5/2017, de acuerdo con el artículo 52, su objeto es gravar el riesgo local sobre el medio ambiente y, en última instancia, sobre las personas, que comporta, en el territorio de Cataluña, la producción de elementos radiotóxicos generados en cada una de las actividades expresamente determinadas por la norma en el artículo 54.

Aunque no es posible realizar una comparación entre ambos impuestos en este punto en la medida en que el impuesto estatal no contiene ninguna indicación a su objeto, se puede avanzar que existe una notable diferencia: el impuesto estatal tiene una finalidad esencialmente recaudatoria, sin más referencias a posibles finalidades extrafiscales que las expresadas en el preámbulo, a las que se hará referencia posteriormente. En cambio, el impuesto de la Ley 5/2017 grava el riesgo local medioambiental que comporta la producción de elementos radiotóxicos precisamente en función de su naturaleza y del daño que pueden comportar para la salud de las personas. En consecuencia, se observa una clara finalidad medioambiental en este último que, en cambio, está ausente en el impuesto estatal. Será necesario insistir posteriormente sobre esta cuestión, a la que cabrá dar una especial importancia en otros puntos de las presentes alegaciones.

B) Hecho imponible

Es oportuno examinar seguidamente la posible coincidencia entre ambos impuestos en la determinación del hecho imponible, que se ha considerado un aspecto primordial por la jurisprudencia constitucional a la hora de determinar si hay doble

imposición. Según el artículo 15 de la Ley 15/2012, el hecho imponible del impuesto estatal es, por una parte, la producción de combustible nuclear gastado, entendiendo como tal el irradiado una vez extraído definitivamente del reactor (por lo tanto, no reutilizado), y, por otra, la producción de residuos radiactivos resultantes de la generación de energía nucleoelectrónica.

La STC 74/2016 consideró que existía una gran similitud entre esta definición y la contenida en la Ley catalana 12/2014, ya que la diferencia entre el combustible nuclear «gastado» o el «utilizado» no era relevante.

«La conclusión es que en ambos tributos el hecho imponible consiste en la utilización de la energía nuclear para generar energía eléctrica. El hecho de que el autonómico se refiera al gasto o utilización de combustible nuclear para la producción, mientras que el estatal mencione la producción del combustible, no impide la conclusión de coincidencia, ya que, a la luz del proceso de producción que se expone en los propios escritos de las partes, parece claro que en ambos casos es preciso que el combustible nuclear sea gastado. En suma, lo que se sujeta a gravamen, en ambos tributos, es la utilización de combustible.» (FJ 4)

Pues bien, el artículo 54 de la Ley 5/2017 regula este hecho imponible de forma totalmente diversa. El centro de gravedad no es la producción de energía, sino lo que la ley catalana llama «la posible dispersión de elementos radiotóxicos» (art. 54.1).

En realidad, establece cuatro supuestos, en los que el impuesto grava diferentes actividades que comportan un riesgo para el medio ambiente y para las personas como consecuencia de la generación o dispersión de elementos radiotóxicos que pueden producir. Estas actividades son: la producción de elementos radiotóxicos en reacciones termonucleares; la manipulación y el transporte de materiales que contienen estos elementos, incluidas la carga y descarga y la reconfiguración del núcleo de un reactor nuclear; la custodia transitoria de estos materiales, antes de su neutralización o almacenaje definitivo, y, finalmente, las emisiones efectivas de elementos radiotóxicos al medio ambiente, «ya sean [...] rutinarias, accidentales o superiores a los niveles establecidos legalmente».

La parte actora defiende que se ha desagregado el proceso de producción de energía. No obstante, el hecho imponible del impuesto catalán no grava la producción de energía (sino la posible dispersión de elementos radiotóxicos) y, además, no todas las actividades enumeradas en el artículo 54.1 de la Ley 5/2017 tienen relación con el proceso de producción de energía, puesto que la cuarta actividad (la emisión de elementos radiotóxicos al medioambiente, ya sean emisiones rutinarias, accidentales o superiores a los niveles establecidos legalmente) tiene como punto de referencia directamente a la emisión de elementos radiotóxicos y no a la producción de energía.

La simple lectura del precepto transcrito demuestra las diferencias que presenta, no solo con la definición de hecho imponible de la ley estatal, sino también con la de la Ley catalana 12/2014 (que recordemos que se refería a «la utilización de combustible nuclear para la producción de energía eléctrica, por el efecto que puede tener en el medio ambiente y por el daño que eventualmente puede producir»). Ya no es la utilización de combustible nuclear, sino la generación de elementos radiotóxicos como consecuencia de todo el proceso que comporta la generación de energía nuclear la que determina el hecho imponible, con lo que la finalidad medioambiental se convierte en un aspecto sustancial. Es decir, lo que se grava es precisamente el propio riesgo medioambiental que comportan determinadas actividades, explicitadas en la Ley 5/2017.

El examen de cada una de las actividades y del tratamiento jurídico que reciben pone de manifiesto que no nos encontramos ante una pretendida argucia del legislador catalán para construir artificialmente hechos imposables diferenciados.

Por una parte, porque todas se refieren a operaciones reales con entidad propia, como se desprende de las explicaciones técnicas incluidas en la documentación

presentada por el Gobierno catalán en la presentación del Proyecto de ley que dio origen a la Ley 5/2017, en la parte que corresponde a este impuesto, y que ahora no cabe reproducir literalmente. A modo de ejemplo, indicaremos que la descarga y recarga de combustible nuclear es una operación compleja que se hace cada dieciocho meses y dura tres, durante los cuales el reactor se detiene; y que la custodia del combustible nuclear irradiado requiere depositarlo en las piscinas de enfriamiento, a la espera de su transporte a un almacén de larga duración. Por lo tanto, cada una de estas actividades tiene sustantividad propia y genera diferentes grados de toxicidad.

Y, por otra parte, por el hecho de que la definición individualizada de las actividades como constitutivas de los hechos imponible tiene posteriormente un reflejo diferente en la configuración de los elementos del tributo, como la base imponible, el periodo impositivo, el devengo, el sujeto pasivo, el tipo de gravamen y la cuota tributaria, entre otros.

Por lo tanto, sin entrar en ulteriores detalles técnicos, es preciso sostener que el hecho imponible del impuesto catalán regulado en la Ley 5/2017 presenta diferencias sustanciales con respecto a lo previsto en el impuesto estatal regulado en la Ley 15/2012.

Es necesario responder a dos apreciaciones de la parte actora que tildan de errores técnicos dos aspectos del hecho imponible:

- Se hace referencia a «reacciones termonucleares» en un sentido etimológico genérico, para incluir tanto la fusión como la fisión nuclear, aunque actualmente solo existan plantas de separación de núcleos (fisión). Es decir, la redacción servirá eventualmente para futuras plantas de fusión nuclear.

- Se hace referencia a «curios-día», lo que implica usar una medida internacional usada extensamente con su imputación diaria. Ello no es una «creación» o invención, sino el enunciado de una fórmula con parámetros energéticos (el Curio deriva del Becquerel que es la unidad de medida internacional) y temporales (día) usuales.

La parte actora también la coincidencia de sujetos pasivos del impuesto catalán con el impuesto de actividades económicas y la posible vulneración del artículo 6.3 LOFCA. Su argumentación se basa en que la Ley 5/2017 grava las actividades que forman parte del proceso de generación de energía termonuclear. No obstante, ya se ha argumentado que la Ley 5/2017 no tiene como centro de gravedad la producción energética, sino la posible dispersión de elementos radiotóxicos, lo que genera un riesgo importante para el medioambiente y para las personas. Así, mientras el impuesto de actividades económicas grava el mero ejercicio de una actividad económica, la configuración del impuesto catalán regulado en la Ley 5/2017 es de naturaleza extrafiscal y grava el riesgo medioambiental de la producción, manipulación y transporte, custodia y emisión de elementos radiotóxicos.

C) Base imponible

La base imponible del impuesto estatal la constituyen «los kilogramos de metal pesado contenidos en el combustible nuclear gastado, entendiéndose como metal pesado el uranio y el plutonio» que contiene (art. 17 Ley 15/2012). La STC 74/2016 consideró que también en este elemento existía identidad entre el tributo estatal y el regulado en la Ley catalana 12/2014, ya que «[e]n ambos impuestos, la base imponible la constituye el peso del combustible nuclear gastado, medido en toneladas en el caso del impuesto catalán y en kilogramos de metal pesado en el caso del impuesto estatal» (FJ 4).

A diferencia de los anteriores, en el nuevo impuesto que examinamos la base imponible «está constituida por el número de desintegraciones nucleares producidas, medidas en curios-día (Cid), salvo las emisiones accidentales, que se miden en becquerels» (art. 57.1). Es decir, considerando que la producción de los elementos radiotóxicos peligrosos es consecuencia de la desintegración nuclear, la base imponible tiene en cuenta este hecho, y deja de lado otras cuestiones que no están directamen-

te conectadas con la finalidad medioambiental del impuesto. Consiguientemente, el precepto citado establece criterios diferentes para medir la frecuencia de estas desintegraciones en cada una de las actividades que son hecho imponible, y también establece reglas diversas y muy complejas técnicamente para calcular la respectiva base imponible (art. 57.2), teniendo en cuenta la naturaleza de estas actividades.

D) Tipo de gravamen y cuota tributaria

El tipo de gravamen se establece de forma distinta al impuesto estatal de forma que en la Ley 5/2017 está fijado para cada hecho imponible mediante la determinación de una cuantía dineraria por Cid o por becquerels (art. 58), es decir, en función del número de desintegraciones radiotóxicas que pueden producirse. Recordemos que, en relación con el impuesto establecido por la Ley 12/2014, la STC 74/2016 apreció la «identidad en los tipos impositivos, de 800.000 €/tonelada en el caso del impuesto catalán (art. 27 de la Ley 12/2014) y de 2.190 €/kg de metal pesado (art. 17 bis de la Ley 15/2012) en el caso del impuesto estatal» (FJ 4).

En cuanto a la cuota tributaria, en la Ley 5/2017 es la suma de cada una de las diferentes cuotas que resultan de aplicar el tipo de gravamen sobre las bases imponibles respectivas correspondientes a cada actividad gravada (art. 59).

E) Periodo impositivo

El periodo impositivo es diferente para cada una de las actividades configuradas como hechos imponibles, y también hay una distinción en el devengo del impuesto.

F) Afectación

La Ley 5/2017 establece una clara afectación de los ingresos obtenidos a la realización de actividades y actuaciones de protección civil, y a la creación de un fondo destinado, entre otros objetivos, a la reactivación económica de las zonas localmente afectadas por el impuesto, tal como se describe en el artículo 53. No se observa afectación similar alguna en el articulado de la Ley estatal 15/2012 salvo, como se ha apuntado, de una ambigua referencia en el preámbulo, a la que se hará mención más adelante.

El Tribunal Constitucional ha reconocido en numerosas ocasiones 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 122/2012, FJ 4, con cita de sentencias precedentes). El objetivo ambiental responde a los principios constitucionales, europeos e internacionales del medio ambiente, como el de «quien contamina paga» (art. 191.2 TFUE y art. 45.3 CE) o el de «cautela y acción preventiva» (art. 191.2 TFUE).

Ahora bien, la finalidad extrafiscal no solo debe ser alegada, sino que debe caracterizar la configuración del tributo (STC 179/2006, de 13 de junio, FJ 10). Se tiene que entender que esta exigencia, como se ha puesto de manifiesto, está claramente respetada en la Ley 5/2017. En cambio, el impuesto estatal no parece cumplir ni mucho menos la mencionada condición, ya que la ley que lo crea no contiene la menor referencia a esta cuestión, ni tampoco se observan datos en la configuración de sus elementos sustanciales que permitan suponer que tiene ninguna otra finalidad más allá de la puramente recaudatoria.

Cabe señalar que su preámbulo parece indicar que el establecimiento de este tributo está relacionado con la necesidad de cubrir el coste de determinadas operaciones y actuaciones relacionadas con la producción de combustible nuclear gastado y residuos radiactivos: desmantelamiento de centrales nucleares que han cumplido su periodo útil de funcionamiento, tratamiento del combustible nuclear gastado y de los residuos, y control para evitar su utilización con finalidades no pacíficas y otros actos malintencionados, a los que el Estado español está obligado por su condición de parte del Tratado de no proliferación de armas nucleares, y de otros instrumen-

tos internacionales. Y es precisamente para cubrir el coste de estas operaciones que se establece el impuesto.

Sin embargo, lo cierto es que alguna de estas operaciones no tiene ninguna relación con finalidades medioambientales (por ejemplo, el control para evitar la utilización no pacífica del combustible nuclear y los residuos), y las demás guardan una relación muy indirecta con aquellas. De hecho, el desmantelamiento de centrales nucleares obsoletas no es propiamente una medida de protección del medio ambiente, sino una actuación sin la que no sería posible el mantenimiento del sistema de producción de energía en condiciones mínimamente aceptables.

Esto es, el impuesto estatal no presenta ninguna de las condiciones que, de acuerdo con la doctrina constitucional antes expuesta, son necesarias para considerar que responde a una finalidad extrafiscal de protección ambiental.

Sin embargo, el impuesto catalán regulado en la Ley 5/2017 se basa en la evidencia de que la producción termonuclear genera una grave externalidad negativa para la sociedad actual y para las generaciones futuras, en forma de riesgo medioambiental, y en última instancia para las personas. Si bien el riesgo a largo plazo se considera internalizado por los recargos que pagan los operadores nucleares respecto del eventual almacenamiento y tratamiento a largo plazo que se dará a los residuos nucleares, no hay ningún impuesto que grave el riesgo local e inmediato que supone la producción de estos elementos radiotóxicos, su manipulación y transporte, su custodia transitoria y las emisiones rutinarias al medioambiente que requiere el funcionamiento normal de una central nuclear, así como tampoco las emisiones accidentales, que son precisamente los hechos imponderables del impuesto sobre el riesgo medioambiental de la producción, manipulación y transporte, custodia y emisión de elementos radiotóxicos.

El impuesto que se crea en la Ley 5/2017 tiene carácter extrafiscal, comoquiera que su finalidad, más allá de la recaudatoria, consiste en que los agentes que con su actividad económica (de la que obtienen beneficios) provocan externalidades negativas sobre el medio ambiente y la salud de las personas, asuman (internalicen) el coste que generan estas externalidades. Se produce una externalidad porque la actividad de uno impacta en el bienestar de otro; y esta externalidad es negativa, porque el impacto del primero provoca costes en el segundo. Efectivamente, las actividades sometidas al impuesto comportan la emisión determinados elementos radiotóxicos que afectan negativamente el medio ambiente, así como la salud de las personas, sin que los titulares de las explotaciones económicas que generan estos impactos asuman el coste.

Se estima que existe una frecuencia de un accidente grave en un reactor nuclear cada 25 años a nivel mundial. La experiencia, no obstante, indica que el tiempo medio entre accidentes es inferior a los 20 años. A pesar de que se pueda considerar una posibilidad remota, el riesgo es sustancial teniendo en cuenta el gran coste que tiene un accidente de estas características; un coste que no está internalizado dado que la responsabilidad civil de los operadores nucleares está limitada a una cantidad muy inferior al coste previsible, que tendría que ser asumido por los poderes públicos, como ha pasado recientemente en Japón.

Una vez valoradas las divergencias entre el impuesto estatal y el impuesto regulado por la Ley 5/2017, se puede afirmar que se trata de diferencias que, a la vista de la doctrina constitucional anteriormente expuesta, son suficientes para considerar que no hay vulneración del artículo 6.2 LOFCA sobre la prohibición de doble imposición. En efecto, la mayor parte de los elementos analizados (hecho imponible, base imponible, tipo de gravamen) son sustancialmente distintos en ambos tributos. Pero, y lo que es más importante, se ha podido constatar que en el impuesto catalán todos ellos han sido configurados teniendo en cuenta su finalidad extrafiscal incluyendo, respecto a la cuota tributaria, la bonificación en el caso de la reducción de emisiones rutinarias de elementos radiotóxicos descritos y, sobre todo, la característica que se

puede considerar más relevante, relativa a la afectación de los ingresos obtenidos a la realización de acciones protectoras y restauradoras del medio ambiente. Y es esta finalidad de protección medioambiental la que globalmente marca la separación entre ambos tributos.

Por todo lo anterior, los artículos 51 a 68 y la disposición final séptima, apartado a), de la Ley 5/2017 no vulneran el artículo 157 CE ni tampoco el artículo 6.2 LO-FCA, y encuentran amparo en los artículos 202.3 y 203.5 EAC.

Por todo lo anterior, al Tribunal Constitucional,

Solicita que teniendo por presentado el presente escrito en tiempo y forma, y los documentos que lo acompañan, se sirva admitirlo, tenga por personado al Parlamento de Cataluña en el recurso de inconstitucionalidad núm. 6367-2017 y por formuladas las anteriores alegaciones y, en sus méritos, dicte sentencia en la que declare la plena constitucionalidad de los artículos 4.1, 51 a 68 y disposición final séptima, apartado a), de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/2017, de 28 de marzo, de medidas fiscales, administrativas y del sector público y de creación y regulación de los impuestos sobre grandes establecimientos comerciales, sobre estancias en establecimientos turísticos, sobre elementos radiotóxicos, sobre bebidas azucaradas envasadas y sobre emisiones de dióxido de carbono, confiriendo un plazo de quince días para personarse en el procedimiento y formular alegaciones.

Barcelona para Madrid, a 5 de marzo de 2018

Fernando Domínguez García, letrado del Parlamento de Cataluña

4.90. Règim interior

4.90.10. Càrrecs i personal

Acord de la Taula de Negociació del 5 de març de 2018, sobre els serveis mínims que s'han de prestar al Parlament de Catalunya per a garantir els serveis essencials durant la vaga general del 8 de març

ACORD

La Taula de Negociació, integrada per Eusebi Campdepadrós Pucurull, secretari primer de la Mesa del Parlament; David Pérez Ibáñez, secretari segon; Xavier Muro Bas, secretari general; Begoña Benguría Calera, cap del Departament de Recursos Humans, i, en representació del Consell de Personal, M. Àngels Casanova Acha, presidenta; Marta Perxacs Motgé, secretària, i Blai Lliso Garcia, Pascual del Puerto Galindo, Víctor Bachiller Batanero i Carles Pintado García, reunida al Palau del Parlament el 5 de març de 2018,

Vista la convocatòria de vaga general formulada pels sindicats Intersindical Alternativa de Catalunya (IAC), Confederació General del Treball (CGT), Intersindical-CSC, Confederació Nacional del Treball (CNT), Sindicato de Comisiones de Base (co.bas), Confederación Intersindical, Comissions Obreres (CCOO) i Unió General de Treballadors (UGT),

Atès el que disposen l'article 170.1.i de l'Estatut d'autonomia de Catalunya i l'article 10.2 del Reial decret llei 17/1997, del 4 de març,

Acorda:

1. La vaga general convocada per diversos sindicats per al dia 8 de març, que afectarà el personal de l'Administració parlamentària, queda condicionada, durant el temps que duri, al manteniment dels serveis essencials, que s'han de garantir amb els serveis mínims corresponents.

2. Per al cas que no hi hagi Ple, s'estableixen els serveis mínims següents:

Oficina Administrativa del Gabinet de Presidència:	1 secretari/ària del Gabinet de Presidència
Secretaria General- Serveis Jurídics:	1 lletrat/da
Direcció de Govern Interior- Departament de Recursos Humans:	La cap del Departament 2 uixers majordoms (1 en horari de matí i 1 en horari de tarda) 2 uixers en horari de matí (1 a Presidència i 1 a la planta noble) 2 uixers en horari de tarda (1 a Presidència i 1 a la planta noble)
Direcció d'Estudis Parlamentaris:	La coordinadora executiva per a l'atenció de l'Oficina de Consultes i Atenció als Usuaris
Departament d'Informàtica:	La cap del Departament 1 funcionari/ària de l'Àmbit de Sistemes
Oïdoria de Comptes:	L'oïdora de comptes La tresorera
Departament de Relacions Institucionals:	El cap del Departament
Departament de Comunicació:	El cap del Departament El tècnic de l'Audiovisual
Departament d'Infraestructures, Equipaments i Seguretat:	La coordinadora dels Serveis del Departament 2 uixers d'Identificació en horari de matí 2 uixers d'Identificació en horari de tarda 1 xofer
Direcció de Gestió Parlamentària:	La directora del Departament 1 funcionari/ària durant l'horari de Registre de l'Àrea de Registre i Distribució de Documents
Departament d'Edicions:	1 editor/a 1 transcriptor/a 1 corrector/a
Departament d'Assessorament Lingüístic:	La cap del Departament

3. Per al cas de convocatòria del Ple, s'estableixen els serveis mínims següents:

Oficina Administrativa del Gabinet de Presidència:	La cap de l'Oficina Administrativa 1 secretari/ària del Gabinet de Presidència
Secretaria General- Serveis Jurídics:	2 lletrats/des
Direcció de Govern Interior- Departament de Recursos Humans:	La cap del Departament 2 uixers majordoms (1 en horari de matí i 1 en horari de tarda) 7 uixers en horari de matí i tarda (4 a l'hemicicle, 2 a la planta noble i 1 a Presidència)
Direcció d'Estudis Parlamentaris:	La coordinadora executiva per a l'atenció de l'Oficina de Consultes i Atenció als Usuaris 1 arxiver/a
Departament d'Informàtica:	La cap del Departament 2 funcionaris de l'Àmbit de Gestió 2 funcionaris de l'Àmbit de Sistemes
Oïdoria de Comptes:	L'oïdora de comptes El tècnic de gestió de tresoreria i comptabilitat La tresorera

Departament de Relacions Institucionals:	El cap del Departament 1 tècnic de relacions institucionals 1 secretari/ària
Departament de Comunicació:	El cap del Departament El cap de la Unitat Tècnica d'Imatge i So El tècnic de l'Audiovisual
Departament d'Infraestructures, Equipaments i Seguretat:	La coordinadora dels Serveis del Departament El tècnic d'Instal·lacions 1 responsable de manteniment 3 uixers d'Identificació en horari de matí 3 uixers d'Identificació en horari de tarda 1 xofer
Direcció de Gestió Parlamentària:	La directora del Departament 1 funcionari/ària durant l'horari de Registre de l'Àrea de Registre 1 funcionari/ària de l'Àrea de Mesa i Junta de Portaveus 1 funcionari/ària de l'Àrea de Ple i Diputació Permanent
Departament d'Edicions:	1 editor/a 1 transcriptor/a 1 corrector/a
Departament d'Assessorament Lingüístic:	La cap del Departament 1 assessor/a lingüístic/a

4. Ha de prestar els serveis mínims, preferentment, si n'hi ha, el personal que no exerceixi el dret de vaga.

Palau del Parlament, 5 de març de 2018

En representació de la Mesa:

Eusebi Campdepadrós Pucurull, secretari primer, David Pérez Ibáñez, secretari segon; Xavier Muro Bas, secretari general, i Begoña Benguría Calera, cap del Departament de Recursos Humans.

En representació del Consell de Personal:

M. Àngels Casanova Acha, presidenta; Marta Perxacs Motgé, secretària, i Blai Lliso Garcia, Pascual del Puerto Galindo, Víctor Bachiller Batanero i Carles Pintado García.