

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

22786 Pleno. Sentencia 163/2025, de 7 de octubre de 2025. Cuestión de inconstitucionalidad 5367-2024. Planteada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, en relación con el artículo 2 del Decreto-ley de la Generalitat de Cataluña 4/2022, de 5 de abril, de medidas urgentes en el ámbito tributario y financiero. Límites materiales de los decretos leyes: constitucionalidad del precepto legal que modifica el tipo de gravamen del impuesto sobre las instalaciones que inciden en el medio ambiente de Cataluña.

ECLI:ES:TC:2025:163

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Cándido Conde-Pumpido Tourón, presidente, y las magistradas y magistrados doña Inmaculada Montalbán Huertas, don Ricardo Enríquez Sancho, doña María Luisa Balaguer Callejón, don Ramón Sáez Valcárcel, don Enrique Arnaldo Alcubilla, doña Concepción Espejel Jorquera, doña María Luisa Segoviano Astaburuaga, don César Tolosa Tribiño, don Juan Carlos Campo Moreno, doña Laura Díez Bueso y don José María Macías Castaño, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 5367-2024, promovida por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, en relación con el art. 2 del Decreto-ley de la Generalitat de Cataluña 4/2022, de 5 de abril, de medidas urgentes en el ámbito tributario y financiero. Han comparecido y formulado alegaciones el Gobierno de la Generalitat, el Parlamento de Cataluña, el fiscal general del Estado y la entidad Endesa Generación, SAU. Ha sido ponente la magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón.

I. Antecedentes

1. El 10 de julio de 2024 tuvo entrada en el registro de este tribunal un oficio de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, al que se acompañaba, junto al testimonio del procedimiento ordinario núm. 1990-2022, el auto de 26 de junio de 2024, por el que se acordaba el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad respecto de la disposición indicada en el encabezamiento, por el posible incumplimiento de los requisitos que exigen la Constitución y el Estatuto de Autonomía de Cataluña (en adelante, EAC) para el uso del decreto-ley.

2. El auto trae causa de los siguientes antecedentes:

a) La entidad Endesa Generación, SAU, interpuso, el 27 de julio de 2022, un recurso contencioso-administrativo contra la Orden ECO/151/2022, de 17 de junio, de la Consejería de Economía y Hacienda de la Generalitat de Cataluña, por la que se modifica el modelo de autoliquidación del impuesto sobre las instalaciones que inciden

en el medio ambiente de Cataluña, que había sido aprobado mediante Orden VEH/132/2020, de 24 de julio, por la que se aprueban los modelos de autoliquidación 550 y 560 del impuesto sobre las instalaciones que inciden en el medio ambiente. En la demanda alegaba –junto con otros motivos ajenos a la presente cuestión– que la orden no era ajustada a derecho porque se había dictado en aplicación de un decreto-ley inconstitucional. En concreto, aducía que el Decreto-ley 4/2022 no respondía a una situación de extraordinaria y urgente necesidad y que, además, infringía el límite material establecido en el art. 86.1 CE para el uso de los decretos-leyes, ya que el incremento de los tipos de gravamen del impuesto sobre las instalaciones que inciden en el medio ambiente de Cataluña afectaba a un pilar básico en la recaudación derivada de los impuestos propios de la Comunidad Autónoma de Cataluña.

El abogado de la Generalitat alegó de contrario que no cabe interponer un recurso contencioso-administrativo contra la orden por la que se aprueba el modelo de autoliquidación de un impuesto, por razón de la inconstitucionalidad de la norma reguladora de este. Asimismo, argumentó que tanto en el expediente de elaboración del decreto-ley como en su exposición de motivos y en el debate parlamentario de convalidación se había justificado la «extraordinaria y urgente necesidad».

b) Una vez tramitado el recurso, por providencia de 23 de abril de 2024, se acordó oír a las partes y al Ministerio Fiscal, por plazo común e improrrogable de diez días, sobre el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad respecto del art. 2 del Decreto-ley 4/2022, por la posible vulneración del art. 86.1 CE, en relación con los arts. 31.3 y 53.1 CE, y con el art. 64.1 EAC.

En particular, la providencia indicaba que el precepto señalado podía vulnerar el límite formal para la utilización de los decretos-leyes, porque no concurría una «extraordinaria y urgente necesidad» que impidiera la aprobación de una ley por el Parlamento de Cataluña. También podía infringir el límite material de los decretos-leyes, al aumentar un 33 por 100 el tipo de gravamen de un impuesto que supone aproximadamente el 50 por 100 de la recaudación obtenida por la Generalitat a través de sus impuestos propios.

c) El Ministerio Fiscal, con cita de la instrucción de la Fiscalía 2/2012, de 27 de junio, y de la circular 2/1999, de 30 de diciembre, indicó, por medio de un escrito de 8 de mayo de 2024, que se cumplían los presupuestos procesales para el planteamiento de la cuestión. La entidad demandante presentó un escrito el 13 de mayo siguiente en el que consideraba justificado el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad. Por su parte, mediante un escrito de 15 de mayo siguiente, el abogado de la Generalitat se pronunció en contra de dicho planteamiento.

3. El auto de planteamiento argumenta, en síntesis, lo siguiente:

a) Tras recordar el tenor de los arts. 31.3, 53.1 y 86.1 CE y del art. 64.1 EAC, el auto de planteamiento aborda los juicios de aplicabilidad y relevancia, subrayando que en el recurso contencioso-administrativo se impugna la orden por la que se modifica el modelo de autoliquidación del impuesto sobre las instalaciones que inciden en el medio ambiente de Cataluña, que trae causa de un decreto-ley autonómico.

El auto aclara que el impuesto sobre las instalaciones que inciden en el medio ambiente de Cataluña es un tributo que recae, entre otras actividades, sobre la producción de energía eléctrica, a razón de una cantidad de euros por kilovatio hora (KWh) producido, si bien se excluyen del gravamen las fuentes de energía renovables. El devengo del impuesto se produce el 31 de diciembre de cada año y el pago se realiza mediante autoliquidación dentro de los veinte días naturales del mes de enero, previéndose unos pagos fraccionados a realizar en los veinte primeros días de abril, julio y octubre de cada año.

La Sala cita la memoria obrante en el expediente de elaboración de la orden impugnada, en la que se afirma que la modificación de los tipos impositivos introducida por el Decreto-ley 4/2022 obliga a modificar el modelo de autoliquidación. Considera, por tanto, que la inconstitucionalidad del decreto-ley conduciría a la invalidez del nuevo

modelo. En respuesta al argumento opuesto de contrario por el abogado de la Generalitat, recuerda que, según el Tribunal Supremo (cita varios pronunciamientos), no existe motivo alguno que impida la impugnación de las órdenes aplicativas de una norma, por razón de la inconstitucionalidad de esta. De hecho, a este supuesto responden las SSTC 78/2020, de 1 de julio, y 11/2024, de 18 de enero, que traen causa de la impugnación de las órdenes de aprobación de los modelos de autoliquidación del impuesto sobre sociedades, por la inconstitucionalidad de las normas de cobertura (los Reales Decretos-leyes 2/2016, de 30 de septiembre, por el que se introducen medidas tributarias dirigidas a la reducción del déficit público, y 3/2016, de 2 de diciembre, por el que se adoptan medidas en el ámbito tributario dirigidas a la consolidación de las finanzas públicas y otras medidas urgentes en materia social, respectivamente).

b) A continuación, se refiere a la doctrina constitucional sobre los límites generales para la utilización de los decretos leyes, en especial, en materia tributaria, con cita, entre otras, de las SSTC 145/2023, de 25 de octubre, FJ 3, y 11/2024, FJ 2.

El auto señala que, para enjuiciar la concurrencia del presupuesto habilitante en el caso de los decretos-leyes autonómicos, se han de ponderar factores específicos como la competencia ejercida, pues la naturaleza y alcance de las competencias autonómicas hacen, en principio, menos necesaria la aprobación de normas legales de urgencia; y el menor tiempo que requiere tramitar un proyecto de ley en una asamblea autonómica, debido a su carácter unicameral y su menor tamaño y volumen de actividad en comparación con las Cortes Generales.

La Sala cita la exposición de motivos del decreto-ley cuestionado, según la cual, en el caso de las medidas referidas al impuesto sobre las instalaciones que inciden en el medio ambiente de Cataluña, «la urgencia deriva del hecho de que ya se ha iniciado el período impositivo y de que los contribuyentes realizan pagos fraccionados». En este mismo sentido, cita el informe del secretario general del Departamento de Economía y Hacienda, obrante en el expediente, según el cual «se quiere que la medida tenga efectos en el ejercicio en curso, período impositivo que para las actividades de producción, almacenamiento o transformación de energía eléctrica se inició el 1 de enero, siendo que los contribuyentes realizan durante este año los correspondientes pagos fraccionados. La actual situación requiere, por tanto, de una rápida actuación que solo puede hacerse efectiva mediante este decreto-ley».

Así pues, la razón para utilizar la legislación de urgencia es la voluntad de que el incremento impositivo sea eficaz en el ejercicio en el que se adopta la medida y en el que se efectúan los pagos a cuenta. Esto es, que la modificación de la norma, que transcurre durante el año 2022, sea eficaz en el devengo del impuesto que se produce el 31 de diciembre de ese año. Según la Sala, esto podía lograrse igualmente mediante la tramitación parlamentaria, tal y como demuestra que, durante el mismo ejercicio, el Parlamento de Cataluña aprobó: (i) en doce días la Ley 8/2022, de 9 de junio, sobre el uso y el aprendizaje de las lenguas oficiales en la enseñanza no universitaria; (ii) en dieciocho días, la Ley 3/2022, del 6 de abril, de modificación de la Ley 2/2009, de 12 de febrero, del Consejo de Garantías Estatutarias; la Ley 4/2022, del 6 de abril, de modificación de la Ley 24/2009, de 23 de diciembre, del Síndic de Greuges, y la Ley 5/2022, del 6 de abril, de la modificación de la Ley 14/2008, de 5 de noviembre, de la oficina antifraude de Cataluña; y (iii) en un mes y dieciocho días, la Ley 10/2022, del 23 de diciembre, de modificación de la citada Ley 5/2020, en relación con el fondo de transición nuclear.

Otra razón para dudar de que existiera una situación de necesidad extraordinaria para acudir a la legislación de urgencia es que, si bien el incremento de los tipos de gravamen entró en vigor el 8 de abril de 2022, hasta el 2 de junio de ese año no se inició la modificación del modelo de autoliquidación. Esta *vacatio* de casi dos meses muestra que el procedimiento legislativo era idóneo para acometer la modificación normativa, de manera que fuera eficaz antes del segundo pago fraccionado y, por supuesto, antes del devengo del impuesto el 31 de diciembre.

En definitiva, si se pretendía que la medida fuera aplicable a fecha 1 de julio del año en curso, cuando comenzaba el plazo del segundo pago fraccionado del impuesto, podría haberse aprobado mediante una ley, iniciando su tramitación en las mismas fechas en las que se inició la del decreto-ley.

Por lo anterior, el auto concluye que no concurría la situación de extraordinaria y urgente necesidad exigible para el uso del decreto-ley.

c) Respecto del límite material de los decretos-leyes, subraya que aquí se modifica un impuesto propio autonómico, caso sobre el que no hay doctrina específica del Tribunal Constitucional. Según la doctrina existente para tributos estatales, se debe valorar cuál es la naturaleza, estructura y la función que cumple dentro del conjunto del sistema tributario la figura tributaria modificada mediante decreto-ley, a fin de enjuiciar si se afecta el deber de contribuir del art. 31.1 CE.

Al respecto, el auto argumenta que lo relevante no es tanto el peso recaudatorio de los impuestos propios de Cataluña (indica que en el año 2022 representaron el 6,96 por 100 de la recaudación tributaria total de la Generalitat) como el hecho de que con ellos la comunidad autónoma ejerce plenamente su autonomía financiera. Añade que el impuesto sobre las instalaciones que inciden en el medio ambiente de Cataluña supuso en 2022 el 49,64 por 100 de la recaudación de los impuestos propios, lo que le otorga una importancia esencial en su sistema tributario catalán. Además, los sujetos pasivos son un grupo reducido de contribuyentes, que asumen por sí solos casi la mitad de la imposición propia de la Comunidad. Añade que la modificación normativa se refiere únicamente a la producción, almacenamiento o transformación de energía eléctrica y que, en la práctica, solo recae sobre las centrales nucleares y de ciclo combinado, ya que en Cataluña no existen centrales de carbón, de fuel ni de gasoil y las de cogeneración de alta eficiencia no están sujetas al tributo.

Por otro lado, la modificación cuestionada afecta a un elemento esencial del tributo, como es el tipo de gravamen. La Sala sostiene que un incremento del 33 por 100 en el tipo de gravamen de un ejercicio para el inmediato siguiente afecta sensiblemente a la capacidad económica de los titulares de centrales nucleares y de ciclo combinado en Cataluña, sobre los que recae en exclusiva el incremento de la carga impositiva, afectando al deber de contribuir del art. 31.1 CE.

Por todo lo anterior, la Sala concluye que el precepto cuestionado no se ajusta al art. 86.1 CE, pues ni cumple con el presupuesto habilitante ni respeta el ámbito material del decreto-ley.

4. Por providencia de 28 de enero de 2025, el Pleno del Tribunal, a propuesta de la Sección Cuarta, acordó admitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad; reservar para sí su conocimiento, de conformidad con el art. 10.1 c) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (en adelante, LOTC); dar traslado de las actuaciones recibidas, conforme establece el art. 37.3 LOTC, al Congreso y al Senado, al Gobierno y al fiscal general del Estado, así como al Gobierno de la Generalitat y al Parlamento de Cataluña, al objeto de que, en el improrrogable plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimasen convenientes; comunicar la admisión a trámite a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, a fin de que, de conformidad con lo dispuesto en el art. 35.3 LOTC, permanezca suspendido el proceso hasta que el Tribunal resuelva definitivamente la cuestión; y publicar su incoación en el «Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya» y en el «Boletín Oficial del Estado» (lo que tuvo lugar en el «DOGC» núm. 9342, de 3 de febrero de 2025, y en el BOE núm. 30, de 4 de febrero siguiente).

5. Por escritos registrados los días 6 y 12 de febrero de 2025, el Congreso y el Senado, respectivamente, comunicaron los acuerdos adoptados por sus mesas de personarse en el presente proceso constitucional, ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

6. El 20 de febrero de 2025, la entidad Endesa Generación, SAU, recurrente en el proceso *a quo*, presentó un escrito solicitando su personación en el procedimiento, formulando las siguientes alegaciones:

a) En su opinión, el art. 2 del Decreto-ley 4/2022 incurre en una manifiesta vulneración de los límites previstos para los decretos-leyes tanto en el art. 86.1 CE como en el art. 64.1 EAC. Aduce que la justificación de la «extraordinaria y urgente necesidad» del decreto-ley se basa en que la transición energética está siendo más lenta de lo que se preveía, ya se ha iniciado el período impositivo del impuesto sobre las instalaciones que inciden en el medio ambiente de Cataluña y el conflicto bélico en Ucrania ha generado una fuerte inestabilidad. Advierte que es una justificación genérica, cuya gravedad y alcance no define, como tampoco concreta su conexión con la medida cuestionada. Tomando en consideración que el decreto-ley se aprueba el 5 de abril de 2022, respecto de un impuesto con devengo el 31 de diciembre siguiente, y el carácter unicameral del Parlamento de Cataluña, la única justificación para la utilización de la norma de urgencia es que los nuevos tipos incrementados se aplicasen en el propio ejercicio 2022.

En el debate parlamentario del decreto-ley tampoco constan más que algunas referencias genéricas al incremento de este tributo, pero sin llegar a justificar la «extraordinaria y urgente necesidad» de la medida. El consejero del ramo se refirió a ella como medida «estructural», con vocación de paliar los efectos de «crisis futuras», lo que choca frontalmente con las notas de excepcionalidad y urgencia que requieren el empleo de la figura normativa del decreto-ley. Cita, en apoyo de su tesis, la STC 113/2024, de 10 de septiembre, en relación con una norma autonómica aragonesa sobre instalaciones de energías renovables.

Respecto de la conexión de sentido, la entidad argumenta que no se ofrece dato alguno sobre cómo permitirá el incremento del impuesto concernido acelerar la transición energética, por qué resulta una medida adecuada para alcanzar tal objetivo ni tampoco sobre la imposibilidad de acudir a otras alternativas para hacer frente a la situación de urgencia planteada. Por tanto, no existe la necesaria «conexión de sentido» entre la medida aprobada y la situación que se describe.

b) En segundo lugar, la entidad recuerda que los decretos-leyes no pueden afectar a los derechos y deberes de los ciudadanos regulados en el título I, que incluyen el deber de contribuir previsto en el art. 31 CE; y que el Tribunal ha interpretado este límite en el sentido de que alcanza tanto a la creación de una figura impositiva nueva como a la regulación de sus elementos esenciales (entre ellos, el tipo de gravamen).

Recuerda que la STC 182/1997, de 28 de octubre, declaró que vulnera el art. 86.1 CE cualquier modificación que «altere sensiblemente la posición del obligado a contribuir según su capacidad económica en el conjunto del sistema tributario», lo que se ha reiterado, entre otras, en las posteriores SSTC 78/2020 y 11/2024. Considera que la doctrina de dichas sentencias es aplicable a este caso, en la medida en que el impuesto sobre las instalaciones que inciden en el medio ambiente de Cataluña ocupa una posición central en relación con el conjunto de tributos de la Comunidad Autónoma de Cataluña, al suponer aproximadamente el 50 por 100 de los ingresos tributarios por impuestos propios de la comunidad.

A esto se añade que la modificación cuestionada afecta a un elemento esencial del tributo como es el tipo de gravamen y conlleva un incremento de la carga tributaria de un 33 por 100 que, además, recae sobre un limitado grupo de sujetos pasivos. Por consiguiente, resulta innegable su incidencia en la esencia del deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos.

7. Mediante un escrito registrado el 21 de febrero de 2025, el abogado del Estado se personó en el proceso y solicitó que se dicte una sentencia conforme a derecho.

8. El mismo día 21 de febrero, tuvo entrada en el Registro del Tribunal el escrito de alegaciones del abogado de la Generalitat de Cataluña, en el que interesa la inadmisión y, subsidiariamente, la desestimación de la cuestión, con los argumentos siguientes:

a) Comienza subrayando que la modificación introducida por la Orden VEH/132/2020 tiene por único objeto cambiar la referencia numérica al concreto tipo impositivo vigente del impuesto, por una mención genérica al «tipo impositivo». Por consiguiente, el nuevo modelo aprobado por la orden recurrida sirve cualquiera que sea el tipo impositivo, tanto el previsto originalmente en la ley de creación del impuesto como el introducido a través del Decreto-ley 4/2022, cuya constitucionalidad se cuestiona. Aunque el cambio traiga causa del decreto-ley, en realidad es un acto neutro que no prejuzga cuál deba ser el tipo impositivo del impuesto, puesto que precisamente lo que se hace es sustituir la referencia concreta al tipo de 0,0050 euros por kWh, con carácter general, y 0,0010 euros por kWh, en caso de instalaciones de ciclo combinado (vigentes hasta la aprobación del decreto-ley), por una referencia genérica al «tipo impositivo».

Considera que el auto de planteamiento no formula correctamente el juicio de aplicación y relevancia, ya que no ofrece una fundamentación expresa de la duda de constitucionalidad que lo sustenta ni ofrece explicación alguna de en qué medida una orden que, modificando otra anterior, opta por un criterio distinto de referenciar el tipo imponible deba anularse como consecuencia de la eventual inconstitucionalidad del Decreto-ley 4/2022.

b) En cuanto al fondo de la cuestión, defiende que el decreto-ley no vulnera el art. 86.1 CE ni el art. 64.1 EAC. Con cita de la doctrina constitucional aplicable (entre otras, la STC 39/2013, de 14 de febrero), alega que no cabe exigir al Gobierno autonómico una justificación expresa e individualizada de la inadecuación del procedimiento legislativo para cumplir a tiempo con los objetivos gubernamentales. El ejecutivo debe describir la situación de necesidad de modo explícito y razonado, pero no tiene que referirse expresamente a todos y cada uno de los elementos determinantes de la misma, que el Tribunal debe valorar de forma «conjunta».

En este caso, el preámbulo del Decreto-ley 4/2022 contiene una exposición razonada y diáfana de los motivos que justifican el cumplimiento del requisito de la necesidad extraordinaria: se refiere a la lentitud de la transición energética en un contexto de inestabilidad europea —como consecuencia de la guerra en Ucrania— y a la consiguiente necesidad de disponer de fuentes de energía alternativas. Esto se conecta con la opción por las energías renovables que, obviamente, se halla vinculada a la preocupación por el medio ambiente que dio lugar al impuesto sobre las instalaciones que inciden en el medio ambiente de Cataluña. Señala que, si este impuesto se había aprobado en 2020, en plena pandemia covid-19 y en un contexto de crisis climática mundial, pocas semanas antes del Decreto-ley 4/2022, se había iniciado —en fecha 24 de febrero de 2022— la guerra de Ucrania, sumando a la situación de crisis climática la variable de la inestabilidad regional y energética. Así lo narran los preámbulos de los diversos decretos leyes estatales que se adoptaron en esas mismas fechas a propósito de la crisis provocada por la guerra de Ucrania.

El letrado autonómico considera que, como es público y notorio, nos hallamos ante un contexto de emergencia climática mundial, en el que los acontecimientos se suceden de forma vertiginosa, por lo que el hecho de no avanzar en los ritmos previstos en la dirección de la transición energética, unido a la situación extraordinaria que se vive en Europa a raíz de la guerra de Ucrania —que ha motivado no pocos decretos-leyes estatales— justifican de forma sólida el Decreto-ley 4/2022. Asimismo, se refiere a diversos documentos obrantes en el expediente de elaboración de la norma, con datos sobre el ritmo de cumplimiento de los objetivos de la transición ecológica, y del debate de convalidación, en el que se apreció que era necesario tomar medidas urgentes para combatir una situación de excepcional dificultad económica, con consecuencias muy graves, derivadas de varias circunstancias extraordinarias.

Invoca, asimismo, las intervenciones parlamentarias en el debate de convalidación, según las cuales era urgente acelerar las actuaciones de transición ecológica, a las que se afectan los recursos adicionales derivados del decreto-ley.

Considera, en suma, que el preámbulo y la restante documentación justificativa del Decreto-ley 4/2022, junto con el propio debate parlamentario de convalidación, acreditan de forma explícita y razonada la concurrencia del requisito de la «extraordinaria y urgente necesidad».

c) En cuanto a la imposibilidad de implementar el contenido de la regulación mediante el procedimiento parlamentario por el trámite de urgencia o, en su caso, mediante la aprobación de una norma reglamentaria, se remite al informe del secretario general del Departamento de Economía y Hacienda, de 4 de abril de 2022. El abogado de la Generalitat arguye que no era factible acudir a un proyecto de ley, que requiere de una larga tramitación, según prevé el art. 36 de la Ley 13/2008, de 5 de noviembre, de la presidencia de la Generalitat y del Gobierno. Por ello, no tiene sentido la comparación que hace el auto de planteamiento respecto de leyes que han sido tramitadas como proposiciones y no como proyectos de ley y que, además, no tienen contenido tributario, que es de mayor complejidad.

Respecto del tiempo que tardó en tramitarse la orden de modificación del modelo de autoliquidación, esto no puede confundirse con fecha de entrada en vigor del Decreto-ley 4/2022. Este debía entrar en vigor lo antes posible, pues una demora sí que diferiría la aplicación de los nuevos tipos. En cambio, la modificación del modelo podía esperar hasta junio de 2022, puesto que el pago fraccionado de ese segundo trimestre se liquidaba a partir del mes julio, por lo que la modificación del modelo tenía mayor margen de tiempo en su elaboración y aprobación, sin merma recaudatoria.

Para el letrado autonómico, la Sala confunde la fecha de inicio del período de autoliquidación del pago fraccionado correspondiente al segundo trimestre con la fecha de entrada en vigor del nuevo tipo de gravamen, que no puede ser retroactivo. De ahí la urgencia y las correspondientes explicaciones que se contienen en los informes que constan en el expediente de elaboración del Decreto-ley 4/2022, según los cuales era necesario que los nuevos tipos estuvieran en vigor a primeros de abril, cuando se inicia el periodo del segundo pago fraccionado. En cambio, bastaba que la orden estuviera vigente a 1 de julio, cuando se inicia el periodo para autoliquidar dicho pago. En prueba de esto, subraya que hasta el 7 de abril de 2022 se aplicaron los tipos aprobados en la Ley 5/2020 original; mientras que para a partir de tal fecha, se aplicaron ya los aprobados en el Decreto-ley 4/2022.

Igualmente, aclara que la afectación de la recaudación adicional a las actuaciones de transición energética se ha concretado en que la Agencia de Residuos de Cataluña ha destinado cuarenta millones de euros –procedentes del incremento del tipo de gravamen– a fomentar la retirada de amianto de las cubiertas y su sustitución por la instalación de autoconsumo fotovoltaico.

d) En lo concerniente al límite material del decreto-ley, el abogado de la Generalitat precisa que el decreto-ley cuestionado no crea *ex novo* el impuesto, sino que introduce una modificación parcial. También recuerda la doctrina constitucional, según la cual lo determinante desde el punto de vista del art. 86.1 CE es que no se altere de manera sensible la posición del obligado a contribuir según su capacidad económica, teniendo en cuenta, entre otros factores, el tipo de tributo afectado y su peso en el conjunto del sistema tributario. A este respecto, aduce que el impuesto sobre las instalaciones que inciden en el medio ambiente de Cataluña representa 19,6 por 100 del total de tributos propios; el 3,1 por 100 del total de tributos propios y cedidos de gestión autonómica; y el 0,5 por 100 de los ingresos tributarios totales de la Generalitat.

De todo lo anterior se desprende que el impuesto concernido no puede, según la doctrina constitucional, catalogarse como un «pilar básico» de los ingresos tributarios de la Generalitat de Cataluña. Para el letrado autonómico es evidente que el tributo citado no ocupa una posición central en el sistema tributario, como el impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF) y el impuesto sobre sociedades.

Asimismo, cita la STC 17/2023, de 9 de marzo, que no ha considerado que el impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana sea una de las figuras impositivas estructurales del sistema.

En suma, el impuesto sobre las instalaciones que inciden en el medio ambiente de Cataluña no es una de las figuras estructurales del sistema tributario, sino un impuesto extrafiscal de poca recaudación en relación con los restantes impuestos estatales y autonómicos, de modo que la regulación impugnada no ha alterado sustancialmente la posición de los obligados a contribuir según su capacidad económica. Se debe, por consiguiente, desestimar la cuestión planteada.

9. El 24 de febrero de 2025, se registró en el Tribunal un escrito de alegaciones del letrado de Parlamento de Cataluña, por el que solicita que se le tenga personado en el proceso y por formuladas las siguientes alegaciones, en defensa de la norma cuestionada:

a) En primer término, aduce que el órgano judicial no hace ninguna argumentación sólida con relación al juicio de relevancia, de modo que se desconocen los argumentos por los que considera necesario el planteamiento de la cuestión. Según el letrado parlamentario, la Sala se ha limitado a reproducir el contenido de las alegaciones de la entidad demandante, motivo por el cual la cuestión debe ser inadmitida.

b) En lo atinente a la alegada vulneración del art. 86.1 CE y 64.1 EAC, afirma que la exposición de motivos del decreto-ley y la documentación incluida en el expediente de su tramitación identifica claramente una circunstancia nueva y específica, como es la imprevisibilidad del inicio de la guerra de Ucrania y sus consecuencias en la inflación y el mercado energético.

Estos elementos permiten estimar que la justificación no es genérica, estereotipada ni ritual, sino que, como exige la jurisprudencia constitucional, contiene una argumentación explícita y razonada de factores y situaciones fácticas. A esto se añaden datos sobre el uso de energías renovables, lo que refuerza la justificación, pues, aunque el Tribunal Constitucional no considera imprescindible aportar datos o información estadística, «ello puede contribuir, sin duda, a esclarecer las premisas en las que se basa la definición gubernamental de la situación de extraordinaria y urgente necesidad» (STC 18/2023, de 21 de marzo, FJ 5).

Por otra parte, también se da la necesaria conexión entre la situación de extraordinaria y urgente necesidad definida y las medidas concretas adoptadas. Por un lado, se introduce una medida concreta que modifica de forma inmediata y directa el ordenamiento, entrando en vigor al día siguiente de la publicación en el «Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya». Por otra, el aumento de recaudación derivada del aumento impositivo queda afectado a la financiación de actuaciones de transición energética.

El letrado del Parlamento de Cataluña también incide en que, según la STC 93/2015, de 14 de mayo, FJ 6, no procede «exigir al Gobierno autonómico, para entender realizada la motivación de la situación de necesidad que le incumbe (por todas, STC 142/2014, de 11 de septiembre), una justificación expresa e individualizada de la inadecuación del procedimiento legislativo para atender a tiempo los objetivos gubernamentales», sino que basta con que «describa la situación de necesidad de modo explícito y razonado, pero no que se refiera expresamente a todos y cada uno de los elementos determinantes de la misma».

Considera que no puede aceptarse el razonamiento del órgano judicial según el cual se podría haber acudido al procedimiento legislativo, pues con ello olvida que la potestad legislativa se ejerce según un amplio margen de configuración. Además, los ejemplos de leyes que cita el auto de planteamiento, por su objeto, no son casos comparables.

c) Por último, en lo referente a la materia tributaria y su posible exclusión del ámbito del decreto-ley, se argumenta que el impuesto sobre las instalaciones que inciden en el medio ambiente de Cataluña tiene un papel secundario y casi marginal en el sistema tributario catalán. Indica que la mayor parte de los recursos de la Generalitat provienen del sistema de financiación autonómica y que los tributos propios únicamente

representan el 1,1 por 100 de los ingresos no financieros, según fuentes de la Generalitat.

Así pues, las medidas que adopta el Decreto-ley 4/2022 no pueden verse como una regulación esencial o un desarrollo directo de los deberes de los ciudadanos, en lo que se refiere a un impuesto estructural dentro del sistema tributario catalán. Tampoco el elemento que se modifica –el tipo de gravamen– incide de manera relevante en el reparto de la carga tributaria según la capacidad económica en el conjunto del sistema tributario.

Por todo lo anterior, solicita que se desestime la cuestión.

10. El fiscal general del Estado presentó sus alegaciones mediante un escrito registrado el día 11 de marzo de 2025, en el que solicita que se desestime la cuestión, por las razones siguientes:

a) En la exposición de motivos del Decreto-ley 4/2022, el expediente de elaboración de la norma y el debate parlamentario se ofrece de forma explícita y razonada las causas de excepcionalidad y urgencia que justifican el decreto-ley. El Gobierno autonómico ha aludido a la crisis económica «sin precedentes» causada por la postpandemia de la covid-19, la guerra de Ucrania y su incertidumbre, así como los costes de la energía a consecuencia de esta situación, su impacto económico, la necesidad de incentivar la transición energética y establecer un modelo energético que permita minimizar los costes sociales y ambientales asociados al modelo actual y reducir los elevados costes económicos de la dependencia exterior. Expresamente se ofrecen datos sobre el incremento de la capacidad de generación de energías renovables en los últimos años y lo pone en relación con la finalidad de cumplir los fines marcados en la Ley 16/2017, de 11 de agosto, del cambio climático, en concreto, que el consumo eléctrico en Cataluña sea del 50 por 100 de fuentes de energía renovable en 2030 y del 100 por 100 en el año 2050.

Además, el Gobierno de la Generalitat de Cataluña ha entendido necesario tramitar conjuntamente la reforma de tres impuestos propios, como son el de emisiones de dióxido de carbono de los vehículos de tracción mecánica, el de instalaciones que inciden sobre el medio ambiente y la tasa de la pesca fresca, todos ellos con vocación medioambiental.

Se define así una coyuntura problemática tanto energética, dada la dependencia de España de las energías fósiles que importa, como económica, derivada de la situación de la guerra de Ucrania. Además, se ha producido un aumento de los gases de efecto invernadero, con su correspondiente repercusión sobre el cambio climático, que hacen más necesaria la transición energética. Señala que el Tribunal ha considerado admisible la adopción de medidas urgentes de reactivación económica en situaciones que califica como una «coyuntura económica problemática» (cita, entre otras, la STC 18/2016, de 4 de febrero, FJ 4), situación que se produce ahora por el impacto en la economía derivada de la incertidumbre en los precios en la energía.

Aduce que la exigible conexión de sentido entre la situación descrita y la medida aprobada también concurre. Esta determina una mayor financiación de la transición energética, dirigida a corregir su lento desarrollo, como refleja el incremento de contaminación desde la publicación de la Ley de cambio climático del Parlamento de Cataluña, según indica el expediente de elaboración del decreto-ley.

En consecuencia, existe una conexión entre las circunstancias que han llevado al Gobierno de la Generalitat de Cataluña a adoptar la medida que se cuestiona como inconstitucional y la necesidad que se pretende corregir con la normativa adoptada que está determinada por la necesidad de acelerar la transición energética para alcanzar los fines de la «descarbonización».

b) Por lo que se refiere a si se ha excedido el ámbito material del decreto-ley, el fiscal general del Estado, a la vista de la doctrina constitucional aplicable, responde negativamente. Con independencia de la relevancia recaudatoria que tenga el impuesto sobre las instalaciones que inciden en el medio ambiente de Cataluña dentro de los

tributos propios, si se compara con la recaudación total por impuestos de la Comunidad Autónoma de Cataluña, dicho impuesto representa tan solo un 0,3 por 100, lo que le aleja de la idea de ser «un pilar básico» de la imposición.

Por sus características, no puede decirse que el impuesto afectado sea uno de los pilares básicos o estructurales del sistema tributario de la Comunidad Autónoma de Cataluña, de manera que la modificación parcial al alza de su tipo de gravamen repercuta sensiblemente en el criterio de reparto de la carga tributaria entre los contribuyentes de Cataluña. Además, dada su estructura, a diferencia del IRPF y del impuesto sobre sociedades, tampoco puede afirmarse que a través del citado impuesto se personalice el reparto de la carga fiscal en el sistema tributario catalán, según los criterios de capacidad económica, igualdad y progresividad.

En consecuencia, ha de rechazarse que la disposición cuestionada haya afectado a un deber constitucional en términos prohibidos por el art. 86.1 CE, en relación con el art. 31.1 CE. Cita también, en apoyo de esta conclusión, la STC 17/2023, de 9 de marzo, en la que se descartó que el impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana fuera una de las figuras estructurales del sistema.

11. Mediante providencia de 7 de octubre de 2025, se señaló ese mismo día para la deliberación y votación de la presente sentencia.

II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto del proceso.

a) La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña promueve una cuestión de inconstitucionalidad respecto del art. 2 del Decreto-ley de la Generalitat de Cataluña 4/2022, de 5 de abril, de medidas urgentes en el ámbito tributario y financiero, que tiene el siguiente tenor:

«Art. 2. Impuesto sobre las instalaciones que inciden en el medio ambiente.

1. Con efectos de la entrada en vigor de este decreto-ley, se modifica el apartado 1 del art. 14 de la Ley 5/2020, de 29 de abril, de medidas fiscales, financieras, administrativas y del sector público y de creación del impuesto sobre las instalaciones que inciden en el medio ambiente, que pasa a tener el texto siguiente:

“1. En el caso de actividades de producción, almacenamiento o transformación de energía eléctrica, el tipo de gravamen es de:

- a) 0,00665 euros por kWh, con carácter general.
- b) 0,00133 euros por kWh, en el caso que la actividad sea efectuada por instalaciones de ciclo combinado”.

2. El aumento de recaudación que se verifique por la diferencia entre los tipos de gravamen aprobados en el apartado anterior y los aprobados por la Ley 5/2020, de 29 de abril, queda afectado a la financiación de actuaciones de transición energética.»

El precepto transcrito modifica el tipo de gravamen del impuesto sobre las instalaciones que inciden en el medio ambiente de Cataluña, que fue creado por la Ley catalana 5/2020, de 29 de abril, de medidas fiscales, financieras, administrativas y del sector público y de creación del impuesto sobre las instalaciones que inciden en el medio ambiente.

Según el art. 8.2 de dicha ley, este impuesto grava «la incidencia, alteración o riesgo de deterioro que ocasiona la realización de las actividades a que hace referencia el art. 9 sobre el medio ambiente en Cataluña, mediante las instalaciones y otros elementos patrimoniales afectos a las mismas, con el fin de contribuir a compensar la sociedad del

coste que soporta y frenar el deterioro del entorno natural». Por su parte, el referido art. 9 detalla las distintas actividades que dan lugar a al gravamen, en los siguientes términos:

«Constituye el hecho imponible del impuesto la realización por el sujeto pasivo, mediante los elementos patrimoniales afectos a que hace referencia el artículo 8, de cualquiera de las siguientes actividades:

- a) Las actividades de producción, almacenamiento o transformación de energía eléctrica.
- b) La actividad de transporte de energía eléctrica efectuada por los elementos fijos del suministro de energía eléctrica.
- c) La actividad de transporte de telefonía efectuada por los elementos fijos de las redes de comunicación.
- d) La actividad de alojamiento y gestión de elementos radiantes para el transporte de las comunicaciones electrónicas efectuadas por los elementos fijos que configuran las diferentes redes.»

La modificación se circunscribe al tipo de gravamen aplicable a la letra a), que comprende la producción, almacenamiento o transformación de energía eléctrica, salvo la realizada a partir de las instalaciones de energía solar, eólica, hidráulica y el resto de renovables [art. 10 c)]. Por tanto, recae sobre las fuentes convencionales de electricidad, es decir, las que utilizan la energía nuclear y los combustibles fósiles, como el carbón, el petróleo y derivados y el gas natural.

Con anterioridad a la aprobación del decreto-ley, los tipos de gravamen del impuesto sobre las instalaciones que inciden en el medio ambiente de Cataluña para la producción, almacenamiento o transformación de energía eléctrica eran 0,0050 euros por kWh, con carácter general, y 0,0010 euros por kWh, en caso de instalaciones de ciclo combinado (redacción original del art. 14.1 de la Ley 5/2020). Por consiguiente, la modificación consiste en incrementar los tipos de gravamen indicados y en afectar la recaudación adicional que se obtenga a financiar actuaciones de transición energética.

b) Según se ha expuesto detalladamente en los antecedentes, la Sala considera que no se han cumplido los requisitos que exigen los arts. 86.1 CE y 64.1 EAC tanto por la ausencia del presupuesto habilitante como porque la medida excede del ámbito material permitido al decreto-ley; posición que comparte la entidad recurrente en el proceso *a quo*. Por su parte, tanto el Gobierno de la Generalitat como el Parlamento de Cataluña, interesan, en primer lugar, la inadmisión de la cuestión, por no haberse realizado satisfactoriamente el juicio de aplicabilidad y relevancia; y, subsidiariamente, su desestimación. El fiscal general del Estado solicita que se desestime la cuestión de inconstitucionalidad.

2. Óbice procesal.

Antes de abordar el examen de constitucionalidad, debemos analizar la objeción de inadmisibilidad planteada por los letrados del Gobierno de la Generalitat y del Parlamento de Cataluña, que consideran que el juicio de aplicabilidad y relevancia no se ha formulado correctamente (art. 35.1 LOTC). Este requisito, de orden público procesal, puede ser examinado por este tribunal, de oficio o a instancia de parte, en la fase de resolución de este proceso constitucional (por todas, STC 27/2025, de 29 de enero, FJ 2, y las allí citadas).

a) Los letrados autonómicos aducen que la modificación introducida por la orden impugnada en el proceso *a quo* tan solo cambia la forma de referirse al tipo impositivo del impuesto. Así, sustituye la referencia a los tipos de 0,0050 euros por kWh, con carácter general, y 0,0010 euros por kWh, en caso de instalaciones de ciclo combinado, que se modifican con el Decreto-ley 4/2022, por una mención genérica al «tipo impositivo». De esta forma, el nuevo modelo aprobado por la orden recurrida servirá cualquiera que sea el tipo impositivo tanto el anterior como el incrementado a través del

decreto-ley. Según su tesis, la orden modificativa del modelo sería un acto neutro, que no prejuzga cuál deba ser el tipo impositivo del impuesto en cada momento.

Es doctrina constitucional reiterada que «corresponde al órgano judicial proponente realizar el juicio de aplicabilidad y relevancia de la norma legal cuestionada, y que, por ser la elección de la norma aplicable una cuestión de legalidad ordinaria, este tribunal debe limitarse a realizar un control externo sobre el juicio realizado por el órgano judicial, que excluye la revisión del criterio judicial acerca de la aplicabilidad de la norma, salvo que resulte con toda evidencia errado, porque sea notoriamente inconsistente o equivocada la argumentación judicial sobre la aplicabilidad al caso de la norma cuestionada (por todas, STC 38/2014, de 11 de marzo, FJ 3); o, como señala la STC 60/2013, de 13 de marzo, FJ 1 b), porque 'de manera notoria, sin necesidad de examinar el fondo debatido y en aplicación de principios jurídicos básicos, se advierte que la argumentación judicial en relación con el juicio de relevancia resulta falta de consistencia' (STC 43/2015, de 2 de marzo, FJ 3)» (STC 123/2021, de 3 de junio, FJ 2, con cita de la STC 23/2017, de 16 de febrero, FJ 2).

En el presente asunto, el auto de planteamiento (razonamiento jurídico tercero) indica que el proceso *a quo* versa sobre la orden que modifica el modelo de autoliquidación del impuesto sobre las instalaciones que inciden en el medio ambiente de Cataluña, para adaptarlo a los nuevos tipos de gravamen establecidos en el precepto cuestionado. Precisa que la memoria de evaluación de impacto obrante en el expediente aclara que la modificación introducida en los tipos de gravamen por el decreto-ley obliga a adaptar el modelo de autoliquidación. Considera, por tanto, que el precepto es aplicable al caso.

En cuanto al juicio de relevancia, sostiene que la decisión del proceso depende de la validez del precepto cuestionado, ya que la eventual inconstitucionalidad del incremento impositivo realizado por el decreto-ley conduciría a la invalidez de las obligaciones materiales y formales que impone, entre ellas, la de autoliquidar el tributo con arreglo al nuevo modelo, que lleva a aplicar los nuevos tipos de gravamen.

b) A partir de lo expuesto, conforme al control meramente externo que corresponde realizar a este tribunal, apreciamos que la Sala ha razonado suficientemente por qué el precepto cuestionado es aplicable y relevante para la resolución del proceso *a quo*. Aunque la versión en papel del modelo de autoliquidación aprobado por la orden impugnada no indique expresamente cuáles son los tipos de gravamen establecidos por el Decreto-ley 4/2022, se trata de un modelo de cumplimentación electrónica (según el art. único de la Orden VEH/132/2020, de 24 de julio) y, a la hora de rellenarlo por tal medio, es indudable que solo cabe aplicar los tipos de gravamen aprobados por el Decreto-ley 4/2022, por ser los vigentes. Esto hace que exista una conexión directa entre la constitucionalidad de la modificación de dichos tipos de gravamen del impuesto sobre las instalaciones que inciden en el medio ambiente de Cataluña y la validez del modelo de autoliquidación de dicho tributo, sobre el que debe pronunciarse la Sala promotora de la cuestión. Según recuerda esta, hay diversos precedentes, como las SSTC 78/2020, de 1 de julio y 11/2024, de 18 de enero, que resolvieron sendas cuestiones de inconstitucionalidad planteadas al hilo de la modificación de los modelos de autoliquidación del impuesto sobre sociedades, como consecuencia de modificaciones sustantivas de este tributo por los Reales Decretos-leyes 2/2016, de 30 de septiembre, y 3/2016, de 2 de diciembre, respectivamente.

Queda, pues, descartado el óbice opuesto.

3. Sobre la alegada inobservancia del presupuesto habilitante de la «extraordinaria y urgente necesidad» de los decretos-leyes (arts. 86.1 CE y 64.1 EAC).

A) La Sala promotora de la cuestión argumenta que no concurre el presupuesto habilitante de la «extraordinaria y urgente necesidad» para aprobar el art. 2 del Decreto-ley 4/2022, sin que sirva a tal efecto el mero deseo del Gobierno de la Generalitat de que la medida se aplicara al devengo del impuesto sobre las instalaciones que inciden en el medio ambiente de Cataluña de 31 de diciembre de 2022. Argumenta que otras

modificaciones legislativas se han tramitado en el Parlamento de Cataluña en breves plazos de tiempo y que el procedimiento de aprobación de la orden que modificaba el modelo de autoliquidación no se inició hasta dos meses después de aprobarse el decreto-ley. La entidad Endesa Generación, SAU, abunda en este planteamiento, insistiendo en que la justificación de la «extraordinaria y urgente necesidad» es genérica y no va acompañada de una explicación de cómo el incremento del impuesto permitirá acelerar la transición energética.

Por el contrario, tanto el Gobierno de la Generalitat como el Parlamento de Cataluña, con argumentos sustancialmente coincidentes entre sí, aducen que la justificación de la «extraordinaria y urgente necesidad» se ajusta a la doctrina constitucional aplicable. También mantiene esta posición el fiscal general del Estado, para quien la modificación impugnada se enmarca en una coyuntura económica problemática, causada por la guerra de Ucrania, lo que acrecienta la necesidad de acelerar la transición energética hacia fuentes de energía renovables.

B) Este tribunal viene reiterando que «los límites formales y materiales que afectan al decreto-ley autonómico son, como mínimo, los que la Constitución impone al decreto-ley estatal (art. 86.1 CE), pudiendo el estatuto añadir 'cautelas o exclusiones adicionales' con el fin de 'preservar más intensamente la posición del Parlamento autonómico' (SSTC 93/2015, de 14 de mayo, FJ 5, y 107/2015, de 28 de mayo, FJ 2)» (SSTC 126/2023, de 27 de septiembre, FJ 3; 121/2024, de 9 de octubre, FJ 4, y 64/2025, de 13 de marzo, FJ 3).

En el caso de Cataluña, su Estatuto de autonomía ha introducido un límite adicional al decreto-ley en materia tributaria al exigir su art. 203.5 que sea una «ley del Parlamento» la que cree tributos propios de la comunidad autónoma (al respecto, STC 107/2015, de 28 de mayo), si bien tal límite no es aplicable al caso aquí enjuiciado. Por tanto, para resolver este primer motivo de impugnación, deberemos atender a la doctrina constitucional relativa al presupuesto habilitante previsto en el art. 86.1 CE y a su control por parte de este tribunal, que puede sintetizarse en los términos siguientes:

a) La apreciación de la concurrencia de la extraordinaria y urgente necesidad constituye un juicio político que corresponde efectuar al Gobierno (titular constitucional de la potestad legislativa de urgencia) y al Congreso (titular de la potestad de convalidar, derogar o tramitar el texto como proyecto de ley). Sin embargo, los términos «extraordinaria y urgente necesidad» no constituyen una cláusula o expresión vacía de significado dentro de la cual el margen de apreciación política del Gobierno se mueve libremente sin restricción alguna, sino un verdadero límite jurídico a la actuación mediante decretos-leyes. Incumbe a este tribunal «controlar que ese juicio político no desborde los límites de lo manifestamente razonable, sin suplantar a los órganos constitucionales que intervienen en la aprobación y convalidación de los decretos-leyes» (STC 134/2021, de 24 de junio, FJ 3). Se trata, en definitiva, de un «control externo, en el sentido de que debe verificar, pero no sustituir, el juicio político o de oportunidad que corresponde al Gobierno» (STC 142/2014, de 11 de septiembre, FJ 3, y las que allí se citan). Solo «en supuestos de uso abusivo o arbitrario» podrá este tribunal rechazar la definición que el Gobierno haya hecho de una situación como de extraordinaria y urgente necesidad (por todas, STC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3).

b) Dicho control externo y *ex post* requiere el análisis de dos aspectos: por una parte, la presentación explícita y razonada de los motivos que ha tenido en cuenta el Gobierno en la aprobación del decreto-ley; por otra, la existencia de una necesaria conexión entre la situación de urgencia definida y la medida concreta adoptada para subvenir a ella (STC 29/1982, FJ 3). Aunque ambos aspectos están íntimamente ligados, su examen por separado facilita desde un punto de vista metodológico el análisis de las consideraciones de las partes y, en última instancia, el control que le corresponde efectuar a este tribunal (STC 332/2005, de 15 de diciembre, FJ 6).

En cuanto a la definición de la situación de urgencia, hemos precisado que no es necesario incluir tal definición en el propio decreto-ley en todo caso, sino que cabe deducirla de una pluralidad de elementos, pues el examen de la concurrencia del

presupuesto habilitante siempre se ha de llevar a cabo mediante la valoración conjunta de todos aquellos factores que llevaron al ejecutivo a dictar la disposición legal excepcional, y que son, básicamente, los que quedan reflejados en el preámbulo de la norma, a lo largo del debate parlamentario de convalidación y en el propio expediente de su elaboración (por todas, STC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 4). Asimismo, pueden ser relevantes las alegaciones procesales formuladas en defensa del decreto-ley impugnado, que pueden detallar las razones expuestas al efecto por el autor de la norma, aunque en dichas alegaciones «nunca podrían ser ofrecidas razones distintas o que alterasen los motivos puestos de manifiesto en su momento» (STC 182/1997, FJ 4). A efectos de la justificación del presupuesto habilitante, resultan insuficientes, por ser prácticamente de imposible control constitucional, las fórmulas genéricas, estereotipadas y rituales (STC 150/2017, de 21 de diciembre, FJ 4).

Sobre la conexión de sentido entre la situación de necesidad definida y las medidas que se adoptan en el decreto-ley, este tribunal ha afirmado un doble criterio o perspectiva para valorar su existencia: el contenido, por un lado, y la estructura, por otro, de las disposiciones incluidas en el real decreto-ley controvertido (STC 29/1982, FJ 3). Desde esta perspectiva, lo que se exige es que las medidas que se incluyan en el decreto-ley sean, en principio, concretas y de eficacia inmediata para hacer frente a la situación de extraordinaria y urgente necesidad que ha determinado el uso de la legislación de urgencia (STC 70/2016, de 14 de abril, FFJJ 6 y 7).

c) En particular, para enjuiciar la concurrencia del presupuesto habilitante en el caso de los decretos-leyes autonómicos, la doctrina constitucional ha considerado necesario ponderar, caso por caso, el contexto en que estos se adoptan, ya que «[a]unque las exigencias mínimas del principio democrático son en esencia idénticas para todos los decretos-leyes [...], la distinta realidad de referencia puede causar que uno u otro de esos requerimientos presenten matices o que, al ser precisados por este tribunal, se le otorgue un mayor o menor alcance» (STC 93/2015, FJ 6). Uno de los elementos específicos a ponderar es la competencia autonómica ejercida al efecto, pues «la naturaleza y alcance de las competencias autonómicas hacen, en principio, menos necesario el recurso a la aprobación de normas legales de urgencia» (STC 93/2015, FJ 5). Otro factor relevante es el menor tiempo que requiere tramitar un proyecto de ley en una cámara autonómica, debido a su carácter unicameral, así como a su más reducido tamaño y menor actividad parlamentaria en comparación con las Cortes Generales. Este elemento «habrá de ser ponderado por este tribunal, caso por caso, con la vista puesta principalmente en la previsible duración efectiva del procedimiento legislativo y en el grado de inmediatez en la reacción normativa que, por razón de la materia afectada, requiere la situación de necesidad apreciada por el Gobierno autonómico», sin que del mismo se derive la exigencia de una justificación expresa e individualizada de la inadecuación del procedimiento legislativo para atender a tiempo los objetivos gubernamentales (STC 93/2015, FJ 6).

C) Conforme a la doctrina expuesta, hemos de examinar, en primer lugar, la justificación de la concurrencia del presupuesto habilitante que se deriva de las diversas fuentes que, según nuestra doctrina, se deben considerar. Cabe constatar en este punto lo siguiente:

a) La exposición de motivos del Decreto-ley 4/2022 se refiere a la «situación reciente de inestabilidad en la Europa del este», que ha dado lugar a un «escenario de elevada incertidumbre» y ha puesto de manifiesto «la necesidad de disponer de fuentes de energía alternativas». Reconoce que «en los últimos años se han reducido las inversiones en fuentes de energía fósil y se han incrementado las inversiones en energías renovables» pero considera que «[e]sta transición energética está siendo, no obstante, más lenta de lo que se preveía». A continuación afirma:

«Para atender esta necesidad, se considera oportuno utilizar el instrumento tributario, concretamente, el impuesto sobre las instalaciones que inciden en el medio ambiente,

creado en la Ley 5/2020, de 29 de abril, e incrementar el tipo de gravamen que recae sobre la actividad de producción, almacenamiento o transformación de energía eléctrica. Se prevé que este aumento de recaudación, que se verifique por la diferencia entre los tipos de gravamen aprobados en este decreto ley y los aprobados por la Ley 5/2020, quede afectado a la financiación de actuaciones de transición energética.

[...]

Respecto al impuesto sobre las instalaciones que inciden en el medio ambiente, la urgencia deriva del hecho de que ya se ha iniciado el período impositivo y de que los contribuyentes realizan pagos fraccionados.»

También se refiere a la urgencia de la medida el Informe del Secretario General del Departamento de Economía y Hacienda, de 4 de abril de 2022, obrante en el expediente de elaboración del decreto-ley, en el que se afirma lo siguiente (págs. 2 y 3, énfasis añadido):

«[H]ay que dar impulso a la transición energética iniciada con la eliminación definitiva del fuel y del carbón, y lograr un nuevo modelo energético que permita minimizar los costes sociales y ambientales asociados al modelo energético actual y reducir los elevados costes económicos de la dependencia exterior. En este sentido, hay que señalar que el incremento de la capacidad de generación renovable ha sido muy pequeño en los últimos años y nos aleja de los objetivos de transición energética. Por eso, hay que dar impulso con carácter inmediato a las energías renovables para lograr una mayor implantación en el territorio (actualmente solo representan el 19,1 por 100 de la producción de energía eléctrica en Cataluña), con la voluntad de cumplir los hitos marcados en la Ley 16/2017, del 1 de agosto, del cambio climático: que el consumo eléctrico en Cataluña sea del 50 por 100 de fuentes de energía renovable en el 2030 y del 100 por 100 en el 2050».

«[S]e quiere que la medida tenga efectos en el ejercicio en curso, el periodo impositivo del cual para las actividades de producción, almacenamiento o transformación de energía eléctrica, se inició el 1 de enero, siendo que los contribuyentes realicen durante este año los correspondientes pagos fraccionados. La actual situación requiere, por lo tanto, de una rápida actuación que solo puede hacerse efectiva mediante este decreto-ley.»

En el trámite de convalidación es relevante la intervención del consejero de Economía y Hacienda («Diario de Sesiones del Parlamento de Cataluña», XIV legislatura, tercer periodo, serie P, número 58. Pleno del Parlamento, Sesión 29, primera reunión, miércoles 27 de abril de 2022).

El consejero comienza afirmando que, pese a la positiva evolución económica tras la pandemia, «la guerra lo ha cambiado todo», por lo que el Gobierno autonómico ha activado «un conjunto de actuaciones [...] para contener, en la medida de nuestras posibilidades, los efectos de la guerra y de la postpandemia». Tras referirse a determinadas medidas de congelación o rebaja fiscal (en el impuesto sobre vehículos de tracción mecánica y en la tasa de la pesca fresca), alude al incremento del impuesto sobre las instalaciones que inciden en el medio ambiente de Cataluña, para subrayar que se «destinar[á] toda la recaudación a financiar actuaciones de transición energética».

Por su parte, las alegaciones del Gobierno de la Generalitat de Cataluña en este proceso aportan, como dato adicional, que la Agencia de Residuos de Cataluña ha destinado cuarenta millones de euros –procedentes del incremento del tipo de gravamen del impuesto sobre las instalaciones que inciden en el medio ambiente de Cataluña– a fomentar la retirada de amianto de las cubiertas y su sustitución por la instalación de autoconsumo fotovoltaico.

b) De lo expuesto podemos colegir que, frente a lo que sostiene el auto de planteamiento y la entidad recurrente en el proceso *a quo*, se ha ofrecido una justificación explícita y razonada para la aprobación del art. 2 del Decreto-ley 4/2022, en

términos que no son «genéricos, estereotipados o rituales», sino referidos específicamente al contenido de dicha norma y, además, apoyados en datos.

De las diversas fuentes citadas, se extrae la conclusión de que la aprobación de la norma se justifica en la necesidad de responder de forma rápida a la crisis energética causada por la guerra de Ucrania, con medidas que aceleren la transición y la autonomía energética. Para ello –afirma la exposición de motivos– «se considera oportuno utilizar el instrumento tributario», incrementando los tipos de gravamen del impuesto concernido y destinar la recaudación adicional a medidas de transición energética.

Según argumenta el letrado del Gobierno de la Generalitat, la guerra de Ucrania ha puesto de relieve la dependencia de las energías fósiles y la necesidad de disponer de fuentes de energía alternativas. Esto explica que se aumente un tributo que, al recaer sobre las fuentes convencionales y excluir las renovables, encarece aquellas frente a estas, que son así incentivadas. En otros términos, se utiliza un tributo con fines extrafiscales, en este caso, acelerar la transición energética. A esto se suma que la recaudación adicional obtenida se destinará a medidas específicas de fomento de las energías renovables, como la instalación de placas fotovoltaicas.

Esta justificación debe considerarse suficiente desde la perspectiva del control externo que compete realizar a este tribunal, que debe circunscribirse a «verificar, pero no sustituir, el juicio político o de oportunidad que corresponde al Gobierno y al Congreso de los Diputados [en este caso, al Gobierno y Parlamento autonómicos]» (STC 182/1997, FJ 3). Como alega el fiscal general del Estado, nuestra doctrina viene admitiendo el uso del decreto-ley en «situaciones que cabe calificar como ‘coyunturas económicas problemáticas’, para cuyo tratamiento representa un instrumento constitucionalmente lícito, en tanto que pertinente y adecuado para la consecución del fin que justifica la legislación de urgencia» (por todas, STC 18/2016, de 4 de febrero, FJ 3).

En consonancia con dicha doctrina, este tribunal estimó conforme al art. 86.1 CE la apreciación de la urgencia hecha por el Gobierno en casos de modificaciones tributarias que afectaban a las haciendas locales (STC 6/1983, de 4 de febrero, FJ 6); o de medidas fiscales para el saneamiento del déficit público (STC 182/1997, FJ 3); o para el fomento del empleo y cumplir con los requisitos de convergencia de la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria (STC 189/2005, de 7 de julio, FJ 5). Por el contrario, en otros casos, como, por ejemplo, el examinado en la STC 136/2015, de 11 de junio, respecto a la inclusión de suplementos territoriales a las tarifas eléctricas derivados de tributos autonómicos o de recargos autonómicos sobre tributos estatales, se estimó que no concurría la urgencia que demanda el art. 86.1 CE.

Ya hemos señalado que el precepto cuestionado se enmarca en un conjunto de medidas referidas a tributos propios autonómicos que adopta el Gobierno de la Generalitat para dar una respuesta rápida a las consecuencias de la guerra en Ucrania, razón que nos ha llevado a concluir que, al igual que sucedió con los precedentes citados en primer lugar, no se ha vulnerado el art. 86.1 CE, en lo relativo a la concurrencia del presupuesto habilitante de la legislación de urgencia.

c) Este caso se diferencia del enjuiciado en la STC 113/2024, de 10 de septiembre, en la que no se consideró justificada la «extraordinaria y urgente necesidad» del Decreto-ley 1/2023, de 20 de marzo, del Gobierno de Aragón, de medidas urgentes para el impulso de la transición energética y el consumo de cercanía en Aragón.

En aquel supuesto, consideramos que no se explicaban los problemas concretos que exigían acudir al decreto-ley y que la norma se encaminaba a acelerar la implantación de plantas de producción de energías renovables en una región que ya es puntera en el uso de energías renovables (el 75 por 100 de la energía en Aragón es de origen renovable, frente al 42 por 100 en el conjunto de España). Por ello, concluimos que la única justificación para aprobar el decreto-ley enjuiciado, más de un año después del inicio de la guerra de Ucrania, era que la Comunidad Autónoma de Aragón siguiera siendo «una comunidad puntera en el uso de energías renovables» [FJ 4 b) y c)].

Por el contrario, el decreto-ley ahora enjuiciado, aprobado poco más de un mes después de estallar la guerra de Ucrania, sí explicita que esta ha hecho más apremiante

la necesidad de reducir la dependencia energética del exterior, para lo que se deben fomentar las energías renovables frente a las convencionales. A tal fin, se aumenta el gravamen de estas, con el efecto consiguiente de hacer más atractiva la transición energética hacia las renovables.

Y esto, en una comunidad autónoma, como Cataluña, en la que, a diferencia de Aragón, las energías renovables representan, según los datos aportados, menos del 20 por 100 del total. Su evolución es, además, muy lenta, en vista de que el objetivo del legislador es llegar al 50 por 100 en el año 2030 y al 100 por 100 en el 2050, para conseguir en dicho año «un modelo económico y energético no dependiente de los combustibles fósiles ni nucleares» [art. 2.2 a) de la Ley del Parlamento de Cataluña 16/2017, de 1 de agosto, del cambio climático].

d) Por lo que se refiere a la exigible conexión de sentido entre la situación de «extraordinaria y urgente necesidad» descrita y la medida aprobada por decreto-ley, en nuestra doctrina hemos destacado cómo en los sistemas tributarios modernos es frecuente que, además de la recaudatoria, los tributos persigan finalidades extrafiscales [por todas, STC 120/2018, de 31 de octubre, FJ 3 d)]. Por tanto, se aprecia la conexión de sentido entre la medida analizada y la situación que ha determinado el uso de la legislación de urgencia tanto por la vía indirecta de estimular el reemplazo de las fuentes convencionales, mediante un mayor gravamen sobre ellas, como por la directa de financiar medidas concretas de transición energética.

Asimismo, se constata que el Decreto-ley 4/2022, de 5 de abril, entró en vigor el día 8 siguiente, a los tres días de su aprobación, por lo que modificó de manera inmediata la situación jurídica preexistente, aplicándose los nuevos tipos a partir de tal fecha. Con la aplicación inmediata del aumento impositivo comenzó a operar el efecto extrafiscal de la medida, es decir, el incentivo a sustituir por fuentes renovables las convencionales, más caras debido al incremento. Por consiguiente, contiene una «medida concreta y de eficacia inmediata para hacer frente a la situación que ha determinado el uso de la legislación de urgencia» [por todas, SSTC 70/2016, FFJJ 6 y 7, y 20/2024, de 31 de enero, FJ 3 b)].

e) Lo anterior no queda desvirtuado por los argumentos del auto de planteamiento, para el cual la urgencia solo se explica por el deseo del Gobierno de la Generalitat de que el incremento impositivo fuera eficaz en 2022, lo que podría haberse logrado también mediante la tramitación parlamentaria.

Efectivamente, según nuestra doctrina, «[e]l mero deseo o interés del Gobierno en la inmediata entrada en vigor de la reforma no constituye una justificación de su extraordinaria y urgente necesidad» (por todas, STC 111/2021, de 13 de mayo, FJ 7). Sin embargo, la razón última de la urgencia que se esgrime en este caso y que nos corresponde «verificar, pero no sustituir», es acelerar la transición hacia fuentes de energía renovables, para reducir lo antes posible la dependencia energética, que el conflicto bélico ha evidenciado. A tal efecto, lo decisivo era incrementar los tipos de gravamen del impuesto sobre las instalaciones que inciden en el medio ambiente de Cataluña lo antes posible y, con ellos, el incentivo fiscal para sustituir las fuentes energéticas convencionales por otras renovables. Esto era lo relevante para dar una respuesta lo más rápida posible a la situación urgente apreciada y no la fecha de modificación del modelo de autoliquidación, como erróneamente sostiene la Sala promotora de la cuestión, ya que, una vez en vigor los nuevos tipos (a los tres días de aprobarse el decreto-ley, según se ha indicado), la adaptación del modelo no afectaba a la recaudación del tributo ni a su efecto extrafiscal. Bastaba con que la aprobación de la orden se hiciera antes de que comenzara el plazo para la presentación del correspondiente pago fraccionado, como se hizo.

Tampoco puede prosperar el argumento de que otras leyes se han aprobado por el Parlamento de Cataluña en breves plazos de tiempo. En primer lugar, porque, como antes hemos recordado, no cabe exigir al Gobierno autonómico «una justificación expresa e individualizada de la inadecuación del procedimiento legislativo para atender a tiempo los objetivos gubernamentales» (por todas, STC 93/2015, FJ 6). Y, en segundo

lugar, porque los ejemplos traídos al caso por la Sala tenían un contenido distinto al de la norma aquí examinada y, además, eran proposiciones de ley, que están sujetas a un régimen de documentación y tramitación diferente al de los proyectos.

En conclusión, concurriendo el presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad, procede desestimar este motivo de recurso.

4. Sobre la alegada vulneración de los límites materiales de los decretos leyes (art. 86.1 CE en relación con el art. 31.1 CE).

A) Junto a la falta de presupuesto habilitante, la Sala promotora de la cuestión, así como la entidad «Endesa Generación, SAU», aducen que la modificación operada excede del ámbito material del decreto-ley, pues al incrementar un 33 por 100 el tipo de gravamen del impuesto sobre las instalaciones que inciden en el medio ambiente de Cataluña, afecta sensiblemente a la capacidad económica de los titulares de centrales nucleares y de ciclo combinado en Cataluña.

No comparten esta opinión los letrados del Gobierno de la Generalitat y del Parlamento de Cataluña, para quienes dicho efecto solo se produciría si este impuesto ambiental fuera un «pilar básico» de los ingresos tributarios de la Generalitat de Cataluña, lo que, a la vista de los datos de recaudación disponibles, no es el caso. Esto mantiene también el fiscal general del Estado, quien rechaza que la disposición cuestionada haya afectado al deber de contribuir.

B) En síntesis, para interpretar el límite material del art. 86.1 CE y, por tanto, determinar si ha existido «afectación» del deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos del art. 31.1 CE, el Tribunal tiene declarado que el decreto-ley «no podrá alterar ni el régimen general ni aquellos elementos esenciales de los tributos que inciden en la determinación de la carga tributaria, afectando así al deber general de los ciudadanos de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su riqueza mediante un sistema tributario justo». Vulnera, en consecuencia, el art. 86.1 CE cualquier intervención o innovación normativa que, por su entidad cualitativa o cuantitativa, altere sensiblemente la posición del obligado a contribuir según su capacidad económica en el conjunto del sistema tributario [SSTC 182/1997, FJ 7; 100/2012, de 8 de mayo, FJ 9; 139/2016, de 21 de julio, FJ 6; 35/2017, de 1 de marzo, FJ 5; 73/2017, de 8 de junio, FJ 2; 78/2020, FJ 3; 156/2021, de 16 de septiembre, FJ 6; 17/2023, de 9 de marzo, FJ 3 A), y 11/2024, FJ 2].

A fin de valorar si se ha producido dicho efecto, es preciso tener en cuenta, en cada caso, «en qué tributo concreto incide el decreto-ley –constatando su naturaleza, estructura y la función que cumple dentro del conjunto del sistema tributario, así como el grado o medida en que interviene el principio de capacidad económica–, qué elementos del mismo –esenciales o no– resultan alterados por este excepcional modo de producción normativa y, en fin, cuál es la naturaleza y alcance de la concreta regulación de que se trate» [SSTC 182/1997, FJ 7; 189/2005, FJ 7; 83/2014, de 29 de mayo, FJ 5; 73/2017, FJ 2; 156/2021, FJ 6; 17/2023, FJ 3 A) y 11/2024, FJ 2].

C) Con base en la doctrina constitucional anterior, la duda que expone el auto de planteamiento debe ser desestimada, por las razones siguientes.

a) Como hemos señalado, el impuesto sobre las instalaciones que inciden en el medio ambiente de Cataluña es un tributo propio de la Comunidad Autónoma de Cataluña, creado con base en los arts. 133.2 y 157.1 b) CE, según los cuales las comunidades autónomas pueden establecer sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales. Por consiguiente, su establecimiento es potestativo para la comunidad autónoma, en ejercicio de su autonomía financiera (art. 156.1 CE).

Como se viene indicando, este impuesto recae sobre la incidencia en el medio ambiente de una serie de actividades, que enuncia el art. 9 de su ley reguladora [vid. fundamento jurídico primero], entre ellas, la producción, almacenamiento o transformación de energía eléctrica. Por tanto, tiene un hecho imponible específico y no general, al gravar unas concretas actividades, por su impacto medioambiental, y no la

renta global del sujeto [STC 17/2023, FJ 3 C)]. La concreta regulación cuestionada modifica un elemento esencial del impuesto sobre las instalaciones que inciden en el medio ambiente de Cataluña, como es el tipo de gravamen, que se incrementa un 33 por 100, si bien la modificación solo alcanza al tipo aplicable a la producción, almacenamiento o transformación de energía eléctrica, sin afectar al resto de actividades sobre las que recae el tributo. Además, la importancia recaudatoria del incremento del tipo se cuantifica en aproximadamente cuarenta millones de euros, según consta en la documentación preparatoria del decreto-ley.

b) Atendiendo a lo expuesto, podemos concluir que este impuesto propio no constituye un pilar básico dentro del conjunto del sistema tributario español, ni tampoco dentro de la imposición directa. Otros impuestos, tales como el IRPF (STC 182/1997, FJ 9) –sobre el que las comunidades autónomas disponen de amplias competencias normativas conforme al vigente sistema de financiación– y el impuesto sobre sociedades (STC 78/2020, FJ 5), al ser tributos globales sobre la renta, sí son pilares estructurales del sistema tributario, a través de los cuales se realiza la personalización del reparto de la carga fiscal, según los criterios de capacidad económica e igualdad.

Si bien, como han puesto de manifiesto, tanto los letrados del Gobierno de la Generalitat y del Parlamento de Cataluña como el Fiscal General del Estado, se trata de un tributo propio de la comunidad autónoma cuyo peso no es significativo en la estructura tributaria autonómica globalmente considerada, lo decisivo es, conforme a la doctrina constitucional que se ha expuesto, que la prohibición de afectación ha de valorarse en función de la importancia del tributo de que se trate en el conjunto del sistema tributario.

En suma, en vista de la posición del impuesto sobre las instalaciones que inciden en el medio ambiente de Cataluña en el sistema tributario español (y no en el autonómico como pretende el órgano judicial promotor de la cuestión), puede afirmarse que la regulación impugnada no ha alterado sustancialmente la posición de los obligados a contribuir según su capacidad económica en el conjunto del sistema tributario, de manera que no ha afectado a la esencia del deber constitucional de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos que enuncia el art. 31.1 CE [STC 17/2023, FJ 3 D)].

Debemos, por tanto, desestimar este segundo motivo y, con él, la cuestión de inconstitucionalidad.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación española, ha decidido desestimar la presente cuestión de inconstitucionalidad.

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

Dada en Madrid, a siete de octubre de dos mil veinticinco.–Cándido Conde-Pumpido Tourón.–Inmaculada Montalbán Huertas.–Ricardo Enríquez Sancho.–María Luisa Balaguer Callejón.–Ramón Sáez Valcárcel.–Enrique Arnaldo Alcubilla.–Concepción Espejel Jorquera.–María Luisa Segoviano Astaburuaga.–César Tolosa Tribiño.–Juan Carlos Campo Moreno.–Laura Díez Bueso.–José María Macías Castaño.–Firmado y rubricado.