

JURISPRUDENCIA AMBIENTAL EN ARAGÓN

LAURA SALAMERO TEIXIDÓ

Profesora lectora de Derecho Administrativo

Universitat de Lleida

Sumario: 1. El Tribunal Supremo confirma en casación la anulación de un plan urbanístico por la omisión de la evaluación ambiental estratégica, considerada trámite de carácter esencial [STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª, de 28 de octubre, núm. recurso de casación 2359/2014]. 2. El Tribunal Supremo plantea una cuestión prejudicial en relación con la configuración del impuesto sobre el daño medioambiental causado por las grandes áreas de venta establecido por la legislación aragonesa y su posible colusión con la libertad de establecimiento y la libre concurrencia [ATS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª, de 10 de marzo de 2016, núm. recurso de casación 951/2014].

1. El Tribunal Supremo confirma en casación la anulación de un plan urbanístico por la omisión de la evaluación ambiental estratégica, considerada trámite de carácter esencial [STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª, de 28 de octubre, núm. recurso de casación 2359/2014]

La cuestión en torno a la que se suscita el debate en este recurso de casación es la aprobación de un plan general de ordenación urbana, el de Montanuy —una pequeña localidad ribagorzana situada en uno de los parajes más bellos del Pirineo aragonés—, y la omisión en dicho procedimiento del trámite de evaluación ambiental estratégica.

Más allá de los motivos alegados en casación, la principal cuestión que enfrenta al Ayuntamiento de Montanuy, la Comunidad Autónoma de Aragón y una mercantil con la asociación Naturaleza Rural-Asociación de Propietarios y Vecinos de... radica en la determinación de los supuestos en los que la evaluación ambiental estratégica es un trámite dispensable en la aprobación de dicho plan urbanístico.

Tal cuestión dependía en gran medida del momento en el que el plan fue aprobado, puesto que coincidió con la entrada en vigor de la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente —actualmente derogada por la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental—. En concreto, resultaba de aplicación al caso la disposición transitoria primera, apartado segundo, de la Ley 9/2006, que establecía que “[l]a obligación a que hace referencia el artículo 7 [evaluación ambiental estratégica] se aplicará a los planes y programas cuyo primer acto preparatorio formal sea anterior al 21 de julio de 2004 y cuya aprobación, ya sea con carácter definitivo, ya sea como requisito previo para su remisión a las Cortes Generales o, en su caso, a las asambleas legislativas de las comunidades autónomas, se produzca con posterioridad al 21 de julio de 2006, salvo que la Administración pública competente decida, caso por caso y de forma motivada, que ello es inviable”. Y en su apartado tercero fijaba: “A los efectos de lo previsto en esta disposición transitoria, se entenderá por el primer acto preparatorio formal el

documento oficial de una Administración pública competente que manifieste la intención de promover la elaboración del contenido de un plan o programa y movilice para ello recursos económicos y técnicos que hagan posible su presentación para su aprobación”.

En el supuesto que relata esta sentencia, como el plan fue aprobado definitivamente con posterioridad a fecha 21 de julio de 2006, era claramente de aplicación dicha disposición transitoria, a la que el ayuntamiento de Montanuy recurrió, no obstante, para obviar el trámite de evaluación ambiental estratégica apoyándose en la salvedad que permite la misma disposición en caso de inviabilidad de incorporarlo al procedimiento de elaboración y aprobación del plan. En concreto, el consistorio señaló que, “dado el avanzado estado de tramitación del mismo” en el momento de entrada en vigor de la Ley 9/2006, era imposible incorporar la evaluación ambiental estratégica.

Ante tal circunstancia, el Tribunal *a quo* argumenta que la decisión del consistorio no estuvo suficientemente motivada y que, por lo tanto, nada impedía, en el momento de entrada en vigor de la norma, incorporar al procedimiento de elaboración del plan urbanístico la mentada evaluación ambiental estratégica. Como consecuencia, el plan urbanístico fue declarado nulo puesto que se obvió en su aprobación un trámite considerado esencial. El Tribunal Supremo refrenda la argumentación y los razonamientos del TSJ aragonés, y desestima el recurso interpuesto. Además, entre otros, el TS incorpora en su sentencia argumentos —ya puestos de manifiesto en jurisprudencia reiterada de la Sala tercera— de alto valor en este caso en el sentido de que ni el retraso en la aprobación de un plan urbanístico que pueda comportar la incorporación de una evaluación ambiental ni la afectación de los intereses públicos representados en dicho plan son justificación suficiente para obviar el trámite.

El problema de marras, como habrá observado el lector o lectora, reside en el diseño del régimen transitorio de aplicación de la Ley 9/2006, que posibilitaba que planes que se aprobasen con posterioridad a la entrada en vigor de la norma pudieran no aplicarla en cuanto a la obligación de someterlos a evaluación ambiental, siempre que se motivara que realizar tal trámite fuera inviable. El régimen transitorio de la nueva Ley de 2013 ha querido evitar este tipo de problemas, por lo que establece que la “ley se aplica a todos los planes, programas y proyectos cuya evaluación ambiental estratégica o evaluación de impacto ambiental se inicie a partir del día de la entrada en vigor de la presente ley”, sin que haya alegación alguna que valga para prescindir del trámite.

2. El Tribunal Supremo plantea una cuestión prejudicial en relación con la configuración del impuesto sobre el daño medioambiental causado por las grandes áreas de venta establecido por la legislación aragonesa y su posible colusión con la libertad de establecimiento y la libre concurrencia [ATS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª, de 10 de marzo de 2016, núm. recurso de casación 951/2014]

El Tribunal Supremo debe resolver el recurso de casación planteado por la Asociación Nacional de Grandes Empresas de Distribución (ANGED) contra la Sentencia del TSJ de Aragón que desestimó un recurso directo frente al Decreto 1/2007, de 16 de enero, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo parcial de la Ley 13/2005, de 30 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas en materia de tributos cedidos y tributos propios de la Comunidad de Aragón. La petición de la recurrente, no obstante, no se limita solo a solicitar la casación de la sentencia recurrida y la anulación del Decreto impugnado, sino que también pide que se eleve una cuestión prejudicial al TJUE para plantear si es posible interpretar la normativa europea de forma que la normativa aragonesa no la contradiga. Más allá de la articulación formal del proceso, en este supuesto la disputa radica en la configuración de las exenciones previstas en la legislación aragonesa al impuesto sobre el daño medioambiental causado por las grandes áreas de venta, que la recurrente entiende que no son conformes con la libertad de establecimiento y que constituyen una ayuda del Estado prohibida.

Además, es preciso tener en cuenta que la acción forma parte del conjunto de actuaciones llevadas a cabo por la ANGED frente a los tributos medioambientales fijados por distintas comunidades autónomas, Aragón entre ellas, que incluyen la petición del planteamiento de cuestiones de inconstitucionalidad, denuncias contra el Reino de España ante la Dirección General de Competencia de la Comisión Europea en relación con dichos impuestos en varias comunidades autónomas (Cataluña, Asturias, Aragón, Navarra, Canarias y La Rioja), recursos directos contra normas reglamentarias de desarrollo y la petición de que se eleve cuestión prejudicial ante el TJUE.

Cabe situarse primero en el contexto legislativo para comprender el fondo de la cuestión. El legislador aragonés introdujo mediante la Ley 13/2005, de 30 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas en materia de tributos cedidos y tributos propios de la Comunidad Autónoma de Aragón, el impuesto sobre el daño medioambiental causado por las grandes áreas de venta (IDMGAV), el cual se mantiene vigente (aunque

con una denominación ligeramente distinta) en el texto refundido sobre impuestos medioambientales de Aragón aprobado por el Decreto Legislativo 1/2007, de 18 de septiembre (arts. 15 a 22).

El IDMGAV grava, según el artículo 15 del referido Decreto Legislativo, “[...] la concreta capacidad económica manifestada en la actividad y el tráfico desarrollados en establecimientos comerciales que, por su efecto de atracción al consumo, provoca un desplazamiento masivo de vehículos y, en consecuencia, una incidencia negativa en el entorno natural y territorial de la Comunidad Autónoma de Aragón”. La norma fija que un establecimiento comercial dispone de una gran área de venta cuando su superficie de venta al público sea superior a 500 m², y sujeta al impuesto a los titulares de la actividad comercial, no a los titulares del espacio o establecimiento.

Sin ponerse en duda la aplicabilidad y conveniencia de un impuesto medioambiental por el daño que puedan generar las grandes superficies comerciales, lo que se cuestiona en los pleitos contencioso-administrativos que nos ocupan es la configuración de determinados supuestos en los que el impuesto medioambiental no es de aplicación. La ANGED entiende que ello supone, al favorecer a unos en detrimento de otros, la conculcación del principio de igualdad, la vulneración del derecho a la libertad de empresa, la violación de la libertad de establecimiento y la prestación de ayudas estatales prohibidas por el marco normativo de la Unión Europea.

Efectivamente, la norma aragonesa establece en el artículo 18 que no están sujetos al impuesto los establecimientos comerciales que reúnan alguna de las condiciones siguientes: “(a) Que su actividad comercial tenga carácter mayorista y, en general, cuando se dediquen al ejercicio habitual de adquisición de productos y artículos de cualquier clase en nombre y por cuenta propios, con la finalidad de ponerlos a disposición de otros comerciantes mayoristas, minoristas o empresarios, industriales o artesanos. b) Que su actividad comercial de carácter minorista se dedique fundamentalmente a la alimentación y se desarrolle conjuntamente en los mercados municipales cuya gestión de funcionamiento común se encuentre controlada por una Corporación local o entidad concesionaria, o en las galerías o mercados privados de alimentación, con venta tradicional y que no se encuentren anexos a grandes áreas de venta gravadas por este impuesto. c) Que se trate de cooperativas de consumidores y usuarios, así como cualesquiera otras que suministren bienes y servicios a sus socios, o de economatos y otros establecimientos que suministren bienes, productos o servicios

exclusivamente a una colectividad de empleados, siempre que la oferta y la venta no vaya dirigida al público en general”.

Igualmente, según el artículo 20, determinados sujetos quedan exentos de la aplicación del IDMGAV cuando la actividad principal se dedique a la venta exclusiva de los siguientes productos: “a) Maquinaria, vehículos, utillaje y suministros industriales. b) Materiales para la construcción, saneamiento, puertas y ventanas, de venta exclusiva a profesionales. c) Viveros para jardinería y cultivos. d) Mobiliario en establecimientos individuales, tradicionales y especializados. e) Venta de vehículos automóviles, en salas de exposición de concesionarios y talleres de reparación. f) Suministro de combustibles y carburantes de automoción”. Y, por último, no quedan sujetos los establecimientos cuya superficie sea inferior a 500 m², ni aquellos que, a pesar de contar con una superficie superior a 500 m², tengan una base imponible que no supera los 2.000 m².

El TSJ de Aragón desestimó en la Sentencia de 24 de enero de 2014 el recurso interpuesto contra el Reglamento de desarrollo de la norma tributaria en un contexto que apuntaba a su ajuste a la legalidad y al marco constitucional, puesto que el Tribunal Constitucional había confirmado la constitucionalidad del impuesto aragonés al rechazar que vulnerase el derecho fundamental a la libertad de empresa (STC 96/2013, de 23 de abril).

Frente a la resolución del TSJ, la ANGED interpuso recurso de casación alegando la vulneración del principio de libertad de establecimiento que recoge el ordenamiento europeo. En concreto, la ANGED razona que la configuración de dicho impuesto vulnera los artículos 49, 52, 54, 107 y 108.3 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, lo que da lugar a una vulneración de la libertad de establecimiento y a una ayuda de Estado prohibida.

El Tribunal Supremo, pues, debe considerar si tal contradicción entre la normativa aragonesa y europea existe, y valorar la conveniencia de plantear la cuestión prejudicial ante el TJUE. La cuestión prejudicial está prevista en el artículo 267 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007 y en vigor desde el 1 de diciembre de 2009. Es un mecanismo establecido para garantizar la interpretación uniforme de la normativa europea en todos los Estados miembros de la Unión, y otorga al TJUE dicha función interpretativa; de modo que, si el juez interno duda sobre la interpretación de una norma aplicable al caso, necesaria para

dirimir el proceso, tanto de oficio como a instancia de parte, puede plantear tal duda exegética al Tribunal europeo.

El pronunciamiento del Tribunal Supremo, que finalmente decide plantear la cuestión prejudicial, se articula mediante el análisis, por una parte, del impuesto aragonés, con especial atención a la justificación y motivación expresadas en el preámbulo de la norma para configurar el impuesto y los supuestos en los que determinados sujetos quedan exentos o libres de su aplicación; y, por otra, de los artículos en cuestión del ordenamiento europeo, en especial, los artículos 49, 54 y 107.1 del TFUE. En el repaso de la normativa europea, el Tribunal hace especial hincapié en la jurisprudencia del TJUE y en los elementos definitorios de la libertad de establecimiento, el concepto de ayuda prohibida y los supuestos de razones de imperioso interés general que pueden justificar la restricción de la libertad de establecimiento y de la libre competencia.

Es preciso asimismo notar que el Tribunal también incorpora a los fundamentos de su resolución la posición del director general adjunto de Ayudas Estatales de la Dirección General de Competencia, que informó a los secretarios de Estado de Economía y Comercio españoles de que “tras el análisis preliminar y sobre la base de la información actualmente disponible [recuérdese, promovida por la ANGED], nos planteamos considerar la exención concedida a los pequeños comercios minoristas y a determinados establecimientos especializados como ayuda estatal incompatible”; además, advirtió que “en caso de que el procedimiento de investigación formal confirme que las medidas constituyen una ayuda estatal incompatible, la Comisión debe adoptar una decisión negativa y condenar al Estado miembro a suprimir o modificar la medida en el futuro, pero también debe condenar al Estado miembro a recuperar de los beneficiarios la ayuda ilegal concedida en el pasado. En este caso concreto, la recuperación significaría que varios miles de pequeños y medianos minoristas podrían verse obligados a pagar el impuesto del que están exentos desde la entrada en vigor del mismo”.

Con todo, el Alto Tribunal considera que se cumplen los requisitos para plantear una cuestión prejudicial y que hay dudas razonables sobre la interpretación del derecho de la Unión Europea, en especial porque falta la motivación que justifique las exenciones y no imposición del impuesto a ciertos sujetos, de modo que plantea dos cuestiones al TJUE, que se transcriben a continuación:

1. ¿Los artículos 49 y 54 TFUE deben interpretarse en el sentido de que se oponen a la existencia de un impuesto regional que declara gravar el daño medioambiental

causado por la utilización de las instalaciones y elementos afectos a la actividad y al tráfico desarrollados en los establecimientos comerciales que dispongan de una gran área de venta y de aparcamiento para sus clientes, siempre que la superficie de venta al público sea superior a 500 m², pero que resulta exigible con independencia de la ubicación real de esos establecimientos comerciales fuera o dentro de la trama urbana consolidada y recae en la mayoría de los supuestos sobre las empresas de otros Estados miembros, teniendo en cuenta: (i) que no grava efectivamente a los comerciantes titulares de varios establecimientos comerciales, sea cual sea la superficie de venta al público que totalicen, si ninguno de ellos cuenta con una superficie de venta al público superior a 500 m² e incluso si alguno o algunos de ellos superan ese umbral, pero la base imponible no supera a 2.000 m², mientras que sí grava efectivamente a los comerciantes con un único establecimiento comercial cuya superficie de venta al público supere esos umbrales, y (ii) que además no somete a gravamen a los establecimientos comerciales dedicados a la venta exclusiva de maquinaria, vehículos, utillaje y suministros industriales; de materiales para la construcción, saneamiento, puertas y ventanas, de venta exclusiva a profesionales; de mobiliario en establecimientos individuales, tradicionales y especializados; de vehículos automóviles, en salas de exposición de concesionarios y talleres de reparación; de viveros para jardinería y cultivos, y de combustibles y carburantes de automoción, sea cual sea su superficie de venta al público con la que cuenten?

2. ¿El artículo 107TFUE, apartado 1, debe interpretarse en el sentido de que constituyen ayudas de Estado prohibidas, con arreglo a dicha disposición, la ausencia de tributación efectiva en el IDMGAV de los establecimientos comerciales con una superficie de venta al público no superior a 500 m² o superior para los que la base imponible no exceda los 2.000 m², y de los establecimientos comerciales dedicados a la venta exclusiva de maquinaria, vehículos, utillaje y suministros industriales; de materiales para la construcción, saneamiento, puertas y ventanas, de venta exclusiva a profesionales; de mobiliario en establecimientos individuales, tradicionales y especializados; de vehículos automóviles, en salas de exposición de concesionarios y talleres de reparación; de viveros para jardinería y cultivos, y de combustibles y carburantes de automoción?

Debe esperarse, pues, a la respuesta del TJUE, que, además de ser de aplicación en relación con el impuesto medioambiental aragonés y la resolución del recurso de casación en cuestión, también puede ser susceptible de trasladarse a otros impuestos similares de otras comunidades autónomas en las que la configuración del impuesto

medioambiental sobre grandes superficies pueda afectar a la libertad de establecimiento y conculcar la libre competencia por implicar la prestación de ayudas estatales prohibidas.