

JURISPRUDENCIA AMBIENTAL EN ARAGÓN

ANTONIO EZQUERRA HUERVA

Profesor titular de Derecho Administrativo

Universitat de Lleida

Sumario: 1. Nulidad parcial de la Orden de 12 de mayo de 2006, del Departamento de Economía, Hacienda y Empleo, por la que se dictan las disposiciones necesarias para la aplicación, durante el primer periodo impositivo, de los impuestos medioambientales creados por 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, y se aprueban modelos de declaración censal, pagos fraccionados y autoliquidaciones [STSJ de Aragón, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.^a, núm. 26/2014, de 24 de enero]. 2. Responsabilidad patrimonial de la Administración autonómica por daños al ganado por ataque de aves necrófagas [STSJ de Aragón, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.^a (de refuerzo), núm. 636/2013, de 29 de octubre].

1. Nulidad parcial de la Orden de 12 de mayo de 2006, del Departamento de Economía, Hacienda y Empleo, por la que se dictan las disposiciones necesarias para la aplicación, durante el primer periodo impositivo, de los impuestos medioambientales creados por 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, y se aprueban modelos de declaración censal, pagos fraccionados y autoliquidaciones [STSJ de Aragón, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.^a, núm. 26/2014, de 24 de enero]

Entre otros contenidos, la Ley 13/2005, de 30 de diciembre, de las Cortes de Aragón, de medidas fiscales y administrativas en materia de tributos cedidos y tributos propios de la Comunidad Autónoma de Aragón, tenía por objeto la regulación de los denominados impuestos medioambientales propios de la Comunidad Autónoma de Aragón. En tal sentido es claro el preámbulo de la propia Ley, en el que se afirma que esta “tiene por objeto la creación de los citados tributos autonómicos, propios de la comunidad aragonesa, de carácter real, finalidad extrafiscal y afectados al medio ambiente, así como la regulación de todos sus elementos esenciales o sustanciales, cuyo efecto principal es el de gravar el daño medioambiental causado en los recursos naturales y territoriales de la Comunidad Autónoma por determinadas actividades contaminantes como son las instalaciones de transporte por cable, la emisión de sustancias contaminantes a la atmósfera o el establecimiento comercial con grandes áreas de venta, las cuales producen, de forma mediata o inmediata, pero efectivamente, el menoscabo o deterioro del medio ambiente en términos de explotación selectiva, lesiva, degradatoria, abusiva y expoliadora de sus recursos, y cuyo coste genera una carga desproporcionada para la sociedad e hipoteca el futuro desarrollo, sostenido y equilibrado, de la comunidad”.

Los impuestos medioambientales en cuestión son tres. Por una parte, el Impuesto sobre el daño medioambiental causado por las instalaciones de transporte por cable, con el que se grava el daño medioambiental causado por las instalaciones de transporte por cable, sean estas en su modalidad de transporte de personas en las instalaciones de funiculares, teleféricos y remonta-pendientes de las estaciones de esquí (que pueden ser telecabinas, telesillas y telesquí) o sean de transporte de mercancías o materiales en las instalaciones de remonte utilizadas en el medio forestal. Y, en consecuencia, el hecho imponible se configura por referencia a ese daño ambiental causado por dichas instalaciones, agravado, en el supuesto de instalaciones de estaciones alpinas, por la utilización de las pistas con otros fines tolerados y permitidos (turísticos, deportivos), pero que implican mayores concentraciones humanas, desplazamientos masivos de automóviles o deforestación, entre otros efectos contaminantes o degradantes negativos. Y dicho daño se entiende producido aun cuando dichas instalaciones se encontraran en desuso o no hubieran entrado en funcionamiento.

Por otro lado, se regula el Impuesto sobre el daño medioambiental causado por la emisión de contaminantes a la atmósfera, cuyo hecho imponible está constituido por el daño medioambiental causado por la emisión a la atmósfera de las sustancias más contaminantes que se encuentren clasificadas como tales por la legislación sobre protección atmosférica. Los sujetos pasivos del impuesto serán los titulares de las actividades que causan el daño medioambiental, y las instalaciones en que se desarrollan estas actividades, principalmente de carácter industrial o energético, tendrán la consideración de focos emisores de sustancias contaminantes a la atmósfera.

Y, finalmente, el Impuesto sobre el daño medioambiental causado por las grandes áreas de venta, con el que se grava el daño medioambiental causado por la utilización de las instalaciones y los 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 y se encuentren ubicados en el territorio de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Los artículos 8 a 53 de la citada Ley 13/2005, de 30 de diciembre, en los que se contenía la regulación de los mencionados impuestos medioambientales, fueron derogados por la regulación introducida por la citada Ley 19/2006, de 29 de diciembre, que pasó posteriormente al vigente texto refundido de la Legislación sobre los impuestos

medioambientales de la Comunidad Autónoma de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 1/2007, de 18 de septiembre.

En cualquier caso, en desarrollo parcial de la Ley 13/2005, de 30 de diciembre, se aprobó el Decreto 1/2007, de 16 de enero, y, a su vez, la Orden de 12 de mayo de 2006. Precisamente esta orden del Departamento de Economía, Hacienda y Empleo de la Diputación General de Aragón es objeto de enjuiciamiento por parte de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Aragón, que en la Sentencia citada en el título declara nulos sus artículos 1, 2 (apartados 1.º, 2.º y último párrafo del apartado 3.º), 7, 8, 9, 10, 11 y 13 y la disposición adicional primera.

El argumento jurídico que lleva a la Sala a declarar la indicada nulidad parcial de la Orden es común para todos los preceptos citados y se refiere a la falta de competencia del consejero del ramo para establecer dichas regulaciones a través de una orden. Más exactamente, el Tribunal entiende que los contenidos de los preceptos declarados nulos deberían haber sido aprobados por Decreto del Gobierno de Aragón y no por Orden del Departamento.

En efecto, en el fundamento de derecho quinto de la Sentencia el Tribunal analiza y expone con carácter general las razones jurídicas por las que corresponde al Gobierno de Aragón y no al consejero de Economía la regulación de los aspectos controvertidos. En tal sentido, afirma lo siguiente:

Pues bien, no viniendo amparada la competencia del Consejero para dictar la Orden impugnada en un reglamento aprobado por el Gobierno, debe examinarse si el Consejero tenía habilitación legal para dictar la Orden controvertida.

En dicho sentido es preciso partir de la disposición final cuarta 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 Autónoma de Aragón en la que se regulan las “facultades de desarrollo” y en la que se prevé en su apartado 1 que “el Gobierno de Aragón dictará las disposiciones necesarias para el desarrollo y ejecución de la presente Ley”, añadiendo el apartado 2 que “se faculta al titular del departamento competente en materia de Hacienda para que apruebe los modelos oficiales de declaración censal de datos y de liquidación de los impuestos medioambientales que se establecen en la presente Ley y dicte las disposiciones complementarias que sean necesarias para su efectiva aplicación.— Asimismo, el Consejero competente en materia de Hacienda fijará, mediante orden, la

remuneración máxima a percibir por los peritos terceros que intervengan en procedimientos de tasación pericial contradictoria”.

Del examen de dicha disposición final se desprende con claridad que la ley faculta al Gobierno de Aragón, como titular de la potestad reglamentaria —no al titular del departamento de Economía, Hacienda y Empleo—, el dictar las disposiciones de desarrollo y ejecución, limitando la intervención en la materia de dicho departamento, en cuanto aquí interesa, a aprobar “los modelos oficiales de declaración censal de datos y de liquidación de los impuestos medioambientales que se establecen en la presente Ley” y dictar “las disposiciones complementarias que sean necesarias para su efectiva aplicación”.

En consecuencia, no existe habilitación legal para dictar normas de desarrollo o ejecución fuera del limitado ámbito antes referido —no deriva lo contrario del artículo 22.1 del Decreto Legislativo 1/2000, de 29 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Hacienda de Aragón, citado en el preámbulo de la Orden, pues el mismo al referirse “a las normas de desarrollo dictadas por el consejero competente en materia de Hacienda” lo hace circunscribiéndose a “las correspondientes autorizaciones que le sean concedidas”—, y la consecuencia ineludible es que cualquier incursión de la Orden en normas de desarrollo o ejecución conllevará su nulidad de pleno derecho por falta de competencia para ello —el artículo 62.2 de la Ley 30/1992 dispone que “también serán nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas que vulneren la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior, las que regulen materias reservadas a la Ley, y las que establezcan la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales”—, nulidad que no se comunicará o transmitirá al contenido que sea conforme con la habilitación legal concedida —en dicho sentido referido a los actos administrativos el artículo 64.2 de la ley 30/1992 dispone que “la nulidad o anulabilidad en parte del acto administrativo no implicará la de las partes del mismo independientes de aquélla salvo que la parte viciada sea de tal importancia que sin ella el acto administrativo no hubiera sido dictado”—.

Finalmente, en aplicación de la doctrina que acaba de quedar expuesta, en el fundamento de derecho sexto la Sala desgrana los razonamientos que la llevan a declarar la nulidad de los preceptos de la Orden citados:

Pasando al examen del articulado de la Orden y por lo que hace referencia al artículo 1, el mismo se refiere a los “obligados a la presentación de la declaración

censal de alta” e incurre en una clara extralimitación, pues en su apartado 1, tras señalar que están obligados a presentar declaración censal los sujetos pasivos, introduce determinadas excepciones de la obligación formal de presentación de la declaración censal de alta, que corresponde a los sujetos pasivos, que excede el ámbito de la habilitación concedida —además, si examinamos su contenido podemos observar que, si bien conforme a los artículo[s] 29 y 30 de la ley son grandes áreas de venta, que estarían obligados a presentar la declaración censal de alta, las que tengan una superficie superior a 500 m², el precepto no se atiende a dicho límite sino que exceptúa a las que tengan una superficie inferior a 2.000 m²—, y lo mismo sucede con el apartado 2, que si bien está en consonancia con el artículo 50, apartados 1 y 3, de la Ley 13/2005, introduce diversas especificaciones —en el párrafo primero, con relación al impuesto sobre daño medioambiental causado por la emisión de contaminantes, y en el párrafo segundo, con relación al causado por grandes área[s] de venta, en consonancia con las excepciones del apartado 1º—, que igualmente rebasan el carácter complementador de los modelos oficiales de declaración censal de datos y de liquidación de los impuestos medioambientales que le atribuye la ley.

En cuanto al artículo 2 relativo a “plazo, efectos y forma de presentación”, si bien se corresponde con el artículo 50 de la Ley, fuera de lo que es reproducción del contenido legal que nada aporta a la ley, regula, en el apartado 1, el primer período impositivo, en el apartado 2, el cómputo a efectos de autoliquidación de las nuevas altas y, en el apartado 3, aparte de indicar que el alta se ajustará al modelo censal y referirse a la identidad y capacidad del representante legal, regula las facultades de comprobación y la validación de la declaración censal. Pues bien, los apartados 1, 2 y último párrafo del 3 extralimitan la habilitación legal, de forma que solo el resto del apartado 3 se ajusta al carácter complementador de la habilitación legal.

Los artículos 3, 4, 5 y 6, en cuanto regulan el contenido de la declaración censal y la información complementaria en cada uno de los impuestos medioambientales, son disposiciones complementarias necesarias para su efectiva aplicación, en cuanto se refieren a su contenido y, en consecuencia, se encuentran dentro de la habilitación legal concedida por la disposición final cuarta apartado 2 de la Ley 13/2005.

El artículo 7 regula la “modificación de los datos censales y declaración de baja”, y se corresponde con los apartados 3 y 4 del artículo 50, reproduciendo en parte el contenido de la ley e introduciendo en lo demás, la regulación de facultades de comprobación —apartado 1—, previsiones para el supuesto de modificaciones de

instalaciones o superficies que afecten a la base imponible —apartado 2— y precisiones en cuanto al órgano al que deben presentarse —apartado 3—, que exceden el ámbito propio de la habilitación concedida, siendo propias del desarrollo reglamentario de la ley encomendada al Gobierno de Aragón, en la disposición final cuarta, apartado 1 de la Ley 16/2005.

En cuanto al artículo 8, relativo a los “Obligados a realizar pagos fraccionados y presentar autoliquidación”, se remite al artículo 1 de la Orden que, como antes se ha señalado, es nulo por defecto de competencia, por lo que dicha nulidad se comunica a este precepto.

El artículo 9, regula los “pagos fraccionados durante el primer período impositivo”, conteniendo una regulación reglamentaria que en modo alguno cabe subsumir en el complemento autorizado por la ley, a lo que debe añadirse que al regular el primer pago fraccionado en el impuesto sobre daño medioambiental causado por instalaciones de transporte por cable y por grandes área de venta —apartados 1.a) y 3.a)—, el pago fraccionado excede en su importe al previsto en el artículo 51.2, párrafo segundo de la Ley 13/2005. Por todo ello, dicho artículo debe ser en consecuencia declarado nulo.

En el artículo 10 se regulan los “métodos para el cálculo del importe de los pagos fraccionados”, en el artículo 11, los “plazos de presentación de la autoliquidación” y en el artículo 12, los “ingresos”, y todos ellos exceden igualmente de la habilitación concedida por la ley al regular, el primero, los métodos para calcular el importe de los pagos fraccionados en el impuesto sobre daño medioambiental causado por la emisión de contaminantes, cuando las instalaciones no dispongan de sistemas de medición continua de emisiones previamente autorizados, y el segundo y tercero —que se corresponde básicamente con el artículo 51 de la Ley—, el lugar, forma y fechas de presentación de la solicitud, que dicho precepto legal reserva para su desarrollo reglamentario y que no se corresponde con la habilitación dada al Consejero del Departamento.

El artículo 13, por último, se refiere a los “aplazamientos y fraccionamientos” y si bien no añade novedades, salvo ante quien se presenta, sobre la normativa vigente, no se corresponde con la habilitación concedida, por lo que el mismo es igualmente nulo.

Dicha nulidad es, de forma evidente, igualmente predicable de la disposición adicional primera que establece el “concepto de unidad de explotación en los

transportes con cable y de unidad técnica fija de las instalaciones emisoras de sustancias contaminantes”, precisión que corresponde al Decreto y no a la Orden.

Por último, la disposición adicional segunda dispone la “aprobación de los modelos de declaración censal, pagos fraccionados, y autoliquidación de los Impuestos Medioambientales”, que es el objeto central de la habilitación concedida y, por tanto, su contenido se enmarca dentro de la competencia del Consejero autor de la Orden impugnada.

2. Responsabilidad patrimonial de la Administración autonómica por daños al ganado por ataque de aves necrófagas [STSJ de Aragón, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª (de refuerzo), núm. 636/2013, de 29 de octubre]

En la Sentencia de referencia, el Tribunal Superior de Justicia de Aragón confirma la Sentencia dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Zaragoza por la que se condenó a la Administración autonómica aragonesa a indemnizar a un ganadero por los daños sufridos en su rebaño como consecuencia del ataque de buitres.

Una vez resuelta la controvertida cuestión probatoria y considerado demostrado que los ataques sufridos por las ovejas habían sido de buitres y no de otros animales —en particular de cánidos— y se habían producido cerca de la paridera, el Tribunal aborda la espinosa cuestión de la imputación del daño a la Administración autonómica y la resuelve afirmando que, en la medida en que la normativa vigente atribuye a dicha Administración la obligación del mantenimiento de las poblaciones de aves carroñeras catalogadas, hay que concluir que los daños provocados por dichas aves deben vincularse con los servicios asumidos por la Administración.

Para una mejor comprensión de la doctrina sentada en el pronunciamiento judicial comentado, resulta de utilidad la transcripción de parte de su fundamento de derecho séptimo, a cuyo tenor:

Así la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre disponía al tiempo de los hechos en su art. 20 quáter nº 4 que “En las zonas de especial protección para las aves deberán establecerse medidas de conservación adecuadas para evitar el deterioro de sus hábitats, así como las perturbaciones que puedan afectar significativamente a las aves. Esta obligación no exime en ningún caso a los órganos competentes del deber de adoptar las medidas necesarias para evitar el deterioro o la contaminación de los hábitats exteriores a las zonas de especial protección para las aves”. Se alude en el

precepto al establecimiento de medidas de conservación adecuadas. En esta situación, y por aplicación de medidas de salud pública, se aprobó una normativa para regular la retirada de los restos de animales bóvidos, ovinos y caprinos del medio natural, así como la eliminación de todos los cadáveres de animales que no se sacrifiquen para consumo humano. La entrada en vigor de la misma incidió directamente en las aves necrófagas —entre ellas, el buitre leonado, considerado como de “especial interés” por la Administración—, lo que motivó la aprobación del Decreto 207/2005, de 11 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se regula la autorización para la instalación y uso de comederos para la alimentación de aves rapaces necrófagas con determinados animales muertos y se crea la red de comederos de Aragón. En su exposición de motivos se indica que la regulación de la retirada de cadáveres de animales “incide directamente en el estado de conservación y reproducción de las aves rapaces necrófagas, dado que su aplicación trae como consecuencia la disminución drástica del alimento de las aves carroñeras en el medio natural.

Tratando de paliar esta situación, el Real Decreto 1098/2002, de 25 de octubre regula para el Estado español la alimentación de aves rapaces necrófagas con determinados animales muertos y sus productos, estableciendo las condiciones para la autorización de la alimentación de estas aves con cadáveres de animales cuando el órgano ambiental de la Comunidad Autónoma haya comprobado que las necesidades alimenticias de la población de aves no están cubiertas. Con posterioridad, la Decisión de la Comisión de 12 de mayo de 2003, admite la solicitud de España para la alimentación de varias especies de rapaces necrófagas —buitre leonado (*Gyps fulvus*), buitre negro (*Aegypius monachus*), alimoche (*Neophron pezcnopterus*), quebrantahuesos (*Gypaetus barbatus*), águila imperial ibérica (*Aquila adalberti*), águila real (*Aquila chrysaetos*), milano real (*Milvus milvus*) y milano negro (*Milvus migrans*)— con determinados materiales de la categoría 1 establecida en el citado Reglamento (CE) 1744/2002, siempre y cuando se proporcionen justificaciones adicionales para asegurar que no hay otros medios de conservar estas especies distintos de su alimentación con materiales de dicha categoría.

Esta Decisión comunitaria circunscribe su marco de aplicación a especies incluidas en el anexo, 1 de la Directiva 91/244/CEE que modifica la Directiva 79/409/CEE, de 2 de abril, todas ellas incluidas a su vez en distintas categorías del Catálogo Nacional de Especies Amenazadas, aprobado por Real Decreto 439/1990, de 30 de marzo y, para el caso de especies con distribución en Aragón, del Catálogo de

Especies Amenazadas de Aragón, aprobado por Decreto 49/1995, de 28 de marzo, del Gobierno de Aragón. Subyace por tanto en la Decisión citada la necesidad de garantizar para las especies encartadas una protección específica y especiales medidas de conservación que aseguren su supervivencia y reproducción.

La presente disposición tiene por objeto desarrollar para Aragón la regulación establecida en el Real Decreto 1098/2002, de 25 de octubre, teniendo en cuenta además las especificaciones recogidas en la Decisión comunitaria de 12 de mayo de 2003. Se pretende crear así en el ámbito autonómico una red de comederos para el depósito de cadáveres de animales y de sus restos, que garanticen el mantenimiento de las poblaciones de aves carroñeras catalogadas, recogiendo las exigencias sanitarias de la legislación vigente”.

La Administración, en definitiva, asume con esta normativa la obligación de mantenimiento de las poblaciones de aves carroñeras catalogadas, por lo que cabe concluir, al igual que hace la sentencia impugnada, que los daños producidos deben vincularse con los servicios públicos asumidos por la Administración demandada, conforme a lo dispuesto en los arts. 139 y ss. de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, dado que no dio correcto cumplimiento a dicho deber de mantenimiento de las aves catalogadas tras la drástica reducción de alimentos que supuso para dichos animales la retirada obligatoria de cadáveres no destinados al consumo humano.