

MÁS ALLÁ DEL “QUIEN CONTAMINA PAGA”

Los principios medioambientales como límite a las Ordenanzas fiscales

JOSE MARIA BAÑO LEON ABOGADOS, S.L.P.

El principio de “quien contamina paga” ha cobrado una nueva dimensión negativa como límite a las ordenanzas municipales. La Sentencia del TSJ de la Comunidad Valenciana de 5 de abril de 2017 ha anulado el artículo 3.1 a) de la Ordenanza fiscal reguladora de la tasa por prestación de servicios para la protección de la contaminación acústica de Elche, al concluir que no cabe gravar con una tasa al denunciante de un foco de contaminación acústica, ni siquiera cuando el resultado de la sonometría es negativo.

El Ayuntamiento de Elche había modificado la citada ordenanza fiscal para incluir como sujeto pasivo de la tasa al denunciante, en concepto de contribuyente, si con el resultado de la actuación de inspección o verificación se acreditaba que el denunciado cumple con la normativa sobre contaminación acústica. La propia ordenanza establecía una notable bonificación en la cuota resultante en la primera y segunda denuncia, reducción que alcanzaba el 90% y 80%, respectivamente y que desaparecía a partir de dicho momento para las denuncias sucesivas.

La parte recurrente impugnó el precepto citado al considerar que el mismo no se ajustaba a los tratados y principios de la Unión Europea, así como al espíritu y finalidad de la Ley 37/2003, de 17 de noviembre del Ruido, porque se configuraba como un “obstáculo disuasorio para denunciar”, incurriendo en arbitrariedad.

La Sentencia parte del principio “quien contamina paga” establecido como criterio orientador de la política de la Unión Europea en el ámbito del medio ambiente y en la necesidad de fomentar la acción preventiva frente a la

contaminación. De ambos principios deduce el tribunal que las denuncias de focos de contaminación acústica que no se demuestren como tales deben considerarse como una manifestación de dicha acción preventiva y que, por lo tanto, el coste de dichas denuncias debe ser asumido por los titulares de las actividades efectivamente contaminantes, anulando en consecuencia el precepto de la ordenanza impugnado. Las significativas reducciones de la cuota en el caso de la primera y siguiente denuncia que establecía la tasa las considera el tribunal contrarias al principio de proporcionalidad que, según la sentencia, debe presidir asimismo la prevención del medio ambiente.

El análisis de esta interesante sentencia nos sugiere varias consideraciones:

a) El principio “quien contamina paga” obliga a los operadores a tomar las medidas necesarias para evitar los daños medioambientales y, en caso de que pese a ello estos se produzcan, a pagar los costes de la restauración del orden infringido. Este principio tiene un carácter eminentemente reactivo y también una vertiente impositiva. El Tribunal Supremo ha destacado, en efecto, la naturaleza híbrida de los tributos medioambientales que deben reunir los requisitos inherentes al ordenamiento tributario (capacidad económica, progresividad, no confiscatoriedad, etc.) y que pueden atender asimismo a una finalidad extrafiscal vinculada a la política medioambiental, como es motivar conductas acordes con la protección del medio natural (por solo citar la más reciente, Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de julio de 2017, ROJ STS 3000/2017).

b) La Sentencia que comentamos deduce acertadamente del principio “quien contamina paga” una suerte de vertiente negativa que podríamos describir gráficamente como “quien denuncia no paga, incluso si no se contamina”. No es lógico ni razonable, en efecto, hacer recaer sobre el particular afectado por el ruido el coste de las actuaciones de inspección necesarias para determinar si hay realmente contaminación, porque efectivamente el ejercicio legítimo de ese

derecho a denunciar la molestia debe ser considerado e incluso fomentado como una manifestación de la acción preventiva en materia medioambiental.

Cuestión distinta es el ejercicio abusivo de ese derecho de denuncia que es lo que en el fondo pretende combatir la ordenanza. Es muy significativo que la propia ordenanza establecía para las dos primeras denuncias una reducción de la cuota que equivale prácticamente a una exención (90-80%) y que realmente solo impusiera la tasa en el caso de terceras y sucesivas denuncias. El objetivo aparente de la ordenanza, más que gravar la denuncia, era pues evitar las denuncias reiteradas e infundadas. Intentar disuadir a los particulares de la formulación de denuncias abusivas es una finalidad legítima, pero la regulación de una tasa no es desde luego el medio más adecuado para ello.

Por tanto, la anulación de la Ordenanza solo puede merecer un juicio positivo, porque debe pagar quien contamina, no quien denuncia legítimamente y previene de esta forma los focos de contaminación.

c) Más discutible parece el tercer principio que puede extraerse de la sentencia, que el tribunal formula en el fundamento de derecho tercero. La sentencia afirma, en efecto, que son los titulares de las correspondientes emisiones acústicas contaminantes quienes deben asumir los costes de la investigación preventiva, incluso cuando sean consecuencia de la denuncia de un tercero y no terminen con la constatación de un foco de contaminación acústica. De este enunciado pudiera desprenderse un principio que podríamos definir como “quien no contamina también paga si es denunciado”. No es preciso insistir en que este inciso, que no deja de ser de momento más que un “obiter dictum” en la sentencia, no sería acorde al principio general del que emana ni a la justicia tributaria, al hacer recaer sobre el titular de una actividad no contaminante el coste de un servicio que no le corresponde asumir.

En definitiva, la sentencia que analizamos es un correcto e interesante desarrollo del principio “quien contamina paga” y un acertado límite a la potestad reguladora de las ordenanzas locales. Resulta en todo caso deseable que el citado criterio rector quede circunscrito a los límites que resultan razonables y que no se termine por “hacer pagar” a quien se constata que no contamina.