

## Suplemento

### TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- 217** *Pleno. Sentencia 200/2013, de 5 de diciembre de 2013. Recurso de inconstitucionalidad 3701-2006. Interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con diversos preceptos de la Ley de las Cortes de Aragón 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. Límites de la potestad tributaria de las Comunidades Autónomas: STC 96/2013 (constitucionalidad del impuesto autonómico sobre daño medioambiental causado por las grandes áreas de venta).*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente; doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez y don Enrique López y López, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

#### SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 3701-2006, promovido por el Presidente del Gobierno contra los arts. 8.3, 28 a 35 y último inciso del art. 48.2 de la Ley de las Cortes de Aragón 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. Han comparecido las Cortes de Aragón y la Diputación General de Aragón. Ha sido Ponente el Magistrado don Juan Antonio Xiol Ríos, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### I. Antecedentes

1. El Abogado del Estado, en representación del Presidente del Gobierno, mediante escrito registrado en este Tribunal el 31 de marzo de 2006, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 8.3, 28 a 35 y último inciso del art. 48.2 de la Ley de las Cortes de Aragón 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 (Ley de las Cortes de Aragón 13/2005), que regulan el impuesto sobre daño medioambiental causado por las grandes áreas de venta.

El impuesto es considerado inconstitucional por vulnerar el art. 6.3 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), que impide establecer tributos autonómicos sobre las materias que la legislación de régimen local reserva a las corporaciones locales, argumentando que recae sobre un hecho imponible gravado por el impuesto sobre actividades económicas (IAE).

El Abogado del Estado reconoce que la exposición de motivos de la Ley de las Cortes de Aragón 13/2005 especifica que se trata de un impuesto propio con una finalidad ecológica, para cuyo establecimiento es competente la Comunidad Autónoma de Aragón por concurrir el doble título habilitante de la potestad tributaria de la Comunidad Autónoma de Aragón y su competencia para el desarrollo legislativo y ejecución en la materia de protección del medio ambiente. Así, destaca que su objeto expreso es gravar 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, un daño medioambiental en el entorno natural y territorial de la Comunidad Autónoma. Sin embargo, tras analizar la regulación de este impuesto, el Abogado del Estado afirma que este impuesto carece de la función extrafiscal que la Ley le atribuye, ya que dicha función, aun en el supuesto de que la actividad comercial generase los daños que la ley impugnada le imputa, no está inserta en la configuración del tributo.

El Abogado del Estado toma en consideración la jurisprudencia constitucional fijada en las SSTC 289/2000 y 168/2004, que ha establecido que la declaración en la ley del carácter extrafiscal de un tributo no implica necesariamente su reconocimiento como tal, sino que es necesario que la estructura y regulación del tributo confirme dicha calificación. A partir de ello, argumenta que es preciso hacer un análisis de la regulación del impuesto para poder dilucidar cuál es su verdadero carácter, afirmando que carece de la extrafiscalidad pretendida. Así, aduce que la regulación impugnada no estimula actuaciones preventivas o protectoras y que es imposible minorar el supuesto impacto medioambiental de un gran establecimiento comercial que pasaría, inexorablemente, por su cierre, ya que el daño que pretende evitarse no está producido directamente por las grandes áreas de venta sino por terceros, que son los potenciales consumidores que acuden masivamente a esos establecimientos en sus vehículos. De ello, concluye que es un tributo de carácter fiscal que grava el mero ejercicio de la actividad de comercio al por menor en grandes establecimientos comerciales.

El Abogado del Estado también afirma que el análisis de los supuestos de no sujeción y de exención del impuesto confirma la ausencia de ese carácter extrafiscal, recordando que la jurisprudencia constitucional ha establecido que resulta arbitrario y revelador de la ausencia de extrafiscalidad que, sin justificación alguna, se sujeten al impuesto una actividades que impliquen un daño y otras no. Así, manifiesta que eso es lo que sucede con la presente regulación en que el hecho imponible queda limitado al uso de instalaciones afectas a la actividad desarrollada en establecimientos comerciales que dispongan de una gran área de venta y de aparcamiento para sus clientes, quedando excluidos los daños medioambientales causados por otras actividades no comerciales desarrolladas en grandes superficies como son los centros de ocio y espectáculos, estadios e instalaciones deportivas, aeropuertos, etc., pese a que el efecto contaminante se produce en igual grado, lo que supondría un trato desigual ausente de justificación que revela el carácter arbitrario y contrario al art. 9.3 CE del tributo, así como la vulneración de los principios de igualdad (arts. 14 y 31 CE, en el ámbito específicamente tributario) y generalidad (art. 31 CE). A la misma conclusión sobre la carencia del carácter extrafiscal del impuesto llega el Abogado del Estado analizando la configuración legal de la base imponible, que es la superficie total del establecimiento y no otros elementos vinculados a la contaminación originada.

Finalmente, el Abogado del Estado argumenta que, al tener el impuesto impugnado como materia imponible la fuente de riqueza que se pone de manifiesto con la explotación de las grandes áreas de venta, en proporción a la superficie que ocupan, viene a coincidir con la misma materia que se encuentra ya gravada por un impuesto local, que es el impuesto sobre actividades económicas, regulado en el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales, cuyo artículo 78 establece que su hecho imponible «está constituido por el mero ejercicio en territorio nacional, de actividades empresariales, profesionales o artísticas, se ejerzan o no en local determinado y se hallen o no especificadas en las Tarifas del impuesto». De ese modo, tras analizar la estructura de este segundo tributo, concluye que el impuesto impugnado y el IAE coinciden en el hecho imponible, el sujeto pasivo y la forma de determinación de la base y la cuota, incurriendo en la doble imposición prohibida en art. 6.3 LOFCA.

2. La Sección Tercera de este Tribunal, mediante providencia de 9 de mayo de 2006, acordó admitir a trámite el presente recurso de inconstitucionalidad; dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme a lo establecido en el art. 34 de la Ley

Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso de los Diputados, al Senado, al Gobierno y a las Cortes de Aragón, por conducto de sus presidentes, para que en el plazo de quince días pudieran personarse y formular alegaciones; y publicar su incoación en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial de Aragón».

3. El Presidente del Senado, por escrito registrado el 24 de mayo de 2006, comunicó el acuerdo de la Mesa de la Cámara de personarse en el procedimiento y ofrecer su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

4. El Presidente del Congreso de los Diputados, por escrito registrado el 26 de mayo de 2006, comunicó el acuerdo de la Mesa de la Cámara de que no se personaría en el procedimiento ni formularía alegaciones.

5. Las Cortes Aragón, por escrito registrado el 2 de junio de 2006, se personaron en el procedimiento y solicitaron una prórroga de ocho días para formular alegaciones, lo que fue concedido por providencia de la Sección Tercera de este Tribunal de 5 de junio de 2006.

6. La Diputación General de Aragón, mediante escrito registrado el 8 de junio 2006, formuló alegaciones, solicitando que se desestimase el recurso interpuesto.

Se alega que el impuesto impugnado se ha aprobado dentro de los límites materiales y territoriales a los que alude la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas, ya que es un tributo propios con fines extrafiscales establecido en el ejercicio de las competencias de la Comunidad Autónoma de Aragón sobre ordenación del territorio, urbanismo y vivienda; comercio interior y defensa del consumidor y usuario; y protección del medio ambiente y del paisaje. Se afirma que el objeto del tributo impugnado es la capacidad económica que se revela por la apropiación de costes externos que produce a la sociedad el daño medioambiental producido dentro de una actividad empresarial sujeta al IAE, de modo que la materia imponible no es la actividad y el tráfico desarrollados en las grandes áreas de venta, sino gravar la producción de los daños medioambientales en beneficio del sujeto pasivo. Así, tras analizar la regulación del tributo, se concluye que la normativa del impuesto pone de manifiesto su finalidad extrafiscal, argumentando que los supuestos de no sujeción y exención son casos en que no se produce esa afluencia masiva de vehículos, por no ser polos de atracción de consumidores minoristas, o estar ínsito en la naturaleza de los bienes ofertados requerir una superficie extensa para su exposición. Por tanto, se niega que concorra ningún tipo de arbitrariedad o quiebra de los principios de igualdad o de la generalidad en la regulación del impuesto, reveladores de la ausencia de su carácter extrafiscal, alegando que se trata de un impuesto que intenta remediar supuestos concretos de contaminación que no se pueden comparar por su especificidad con otras formas de producción de daños medioambientales. En atención a los argumentos desarrollados para poner de manifiesto el carácter extrafiscal del impuesto, se concluye que no cabe hacer una identificación de la materia u objeto imponible con el que es propio del IAE y que no hay una infracción del art. 6.3 LOFCA.

Por último, se solicita la acumulación de este recurso con el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la misma regulación por más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso, que ha sido tramitado con el núm. 3095-2006.

7. Las Cortes de Aragón, mediante escrito registrado el 15 de junio 2006, formuló alegaciones, solicitando que se desestimase el recurso interpuesto.

Se argumenta que la jurisprudencia constitucional avala la existencia de tributos extrafiscales, cuya finalidad principal no es la recaudatoria, y que ha sido utilizada frecuentemente por las Comunidades Autónomas para crear tributos ambientales en el ejercicio de sus competencias de protección del medio ambiente, instrumentado a través del principio de que «quien contamina paga». Se afirma el carácter extrafiscal del impuesto impugnado, poniendo de manifiesto que el fin medioambiental impregna los

distintos elementos de la estructura del tributo, lo que permite diferenciarlo del IAE. A esos efectos, se exponen las razones para concluir que la extrafiscalidad de este impuesto se comprueba porque puede provocar la adopción de medidas protectoras, así como desincentivadoras del desplazamiento masivo de vehículos hacia las grandes áreas de venta, como pueden ser el cobro por el uso del aparcamiento, la concesión de algún tipo de bonificación para el uso del transporte público, el establecimiento de un transporte colectivo por cuenta de la empresa, el fomento del envío a domicilio, la instalación de sistemas para minorar las consecuencias de las emisiones de los vehículos, etc. Igualmente, se expone que no cabe apreciar en la regulación de los supuestos de no sujeción y exención del impuesto indicios de arbitrariedad reveladores de la inexistencia de la finalidad extrafiscal pretendida, ya que el legislador, en uso de su libertad de configuración, puede optar por gravar solo las actividades con un potencial lesivo para el medio ambiente mayor al que representan centros de ocio y espectáculos, estadios instalaciones deportivas y aeropuertos, pues en ninguno concurren las notas de frecuencia diaria y masivo desplazamiento regular de vehículos, ni tampoco efectos territoriales adversos que sí concurren en las grandes superficies.

En relación con el pretendido solapamiento de la materia imponible gravada por el impuesto impugnado y el IAE, se argumenta que mientras el primero no grava la actividad porque pueda generar rentas, sino en la medida que representen un peligro medioambiental, el segundo está constituido por el mero ejercicio de actividades empresariales se ejerzan o no en local determinado y se hallen o no especificadas en las tarifas del impuesto, por ser potencialmente generadoras de ingresos económicos para quienes las realizan. Por tanto, se concluye que no hay una vulneración del art. 6.3 LOFCA.

Por último, se solicita la acumulación de este recurso con el recurso de inconstitucionalidad promovido contra esta misma normativa por más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso, que ha sido tramitado con el núm. 3095-2006.

8. El Abogado del Estado, mediante escrito registrado el 3 de diciembre de 2007, pone de manifiesto que ha sido publicado el Decreto Legislativo 1/2007, de 18 de septiembre, por el que se aprueba el texto refundido de la legislación sobre los impuestos medioambientales de la Comunidad Autónoma de Aragón, derogando expresamente los arts. 8 a 53 de la Ley de las Cortes de Aragón 13/2005, pero reproduciendo los preceptos impugnados en este recurso de inconstitucionalidad en sus arts. 1.3, 21 a 28 y último inciso del art. 41.2. De ese modo solicita la extensión de efectos de una eventual declaración de inconstitucionalidad.

9. El Pleno de este Tribunal, por providencia de 12 de febrero de 2008, acordó unir el escrito y entregar copia a las partes personadas.

10. Por providencia de 3 de diciembre de 2013, se fijó para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 5 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de inconstitucionalidad fue promovido por el Presidente del Gobierno contra los arts. 8.3, 28 a 35 y último inciso del art. 48.2 de la Ley de las Cortes de Aragón 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 (Ley de las Cortes de Aragón 13/2005), reguladores del impuesto sobre daño medioambiental causado por las grandes áreas de venta.

El Abogado del Estado aduce que este impuesto es inconstitucional por vulnerar el art. 6.3 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), que impide establecer tributos autonómicos sobre las materias que la legislación de régimen local reserva a las corporaciones locales.

Afirma que el análisis de la regulación de este impuesto, incluyendo la selección arbitraria y discriminatoria de los supuestos de no sujeción y exención, revela que carece de una pretendida finalidad extrafiscal y de que es un tributo que recae sobre un hecho ya gravado por el impuesto sobre actividades económicas.

2. El motivo de inconstitucionalidad alegado es sustancialmente coincidente con uno de los planteados en el recurso de inconstitucionalidad núm. 3095-2006 por más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso contra esta misma normativa, que ha sido resuelto por la STC 96/2013, de 23 de abril.

Como ya se afirmó en dicha resolución, la circunstancia de que los preceptos impugnados hubieran sido refundidos, con idéntica redacción, en los arts. 21 a 28 del Decreto Legislativo 1/2007, de 18 de septiembre, y que hubieran sido reformados mediante la Ley 8/2007, de 29 de diciembre; la Ley 11/2008, de 29 de diciembre; la Ley 13/2009, de 30 de diciembre; la Ley 12/2010, de 29 de diciembre, y la Ley 3/2012, de 8 de marzo, no implica la pérdida sobrevenida de objeto del recurso, habida cuenta de la naturaleza competencial de la controversia (STC 96/2013, FJ 2).

3. En cuanto al fondo de la cuestión planteada, debe desestimarse el motivo de inconstitucionalidad alegado con remisión a lo expuesto en la citada STC 96/2013. En esta Sentencia, por aplicación de la jurisprudencia constitucional contenida en las SSTC 122/2012, de 5 de junio; 197/2012, de 6 de noviembre, y 208/2012, de 14 de noviembre, se afirmó, tomando en consideración todos los elementos de la regulación del impuesto, incluyendo los supuestos de no sujeción y exención, que no se produce una coincidencia de hechos imposables prohibida en el art. 6.3 LOFCA entre el impuesto impugnado y el impuesto sobre actividades económicas «porque, como dijimos entonces y reiteramos ahora, "la comparación de las bases imposables del impuesto autonómico controvertido y el impuesto sobre actividades económicas, una vez puesta en relación con sus hechos imposables, aporta unos criterios distintivos que son suficientes para poder afirmar que los impuestos enjuiciados no tienen un hecho imponible idéntico y, por tanto, superan la prohibición establecida en el art. 6.3 LOFCA" (STC 122/2012, de 5 de junio, FJ 7)» (FJ 12).

Por tanto, debe desestimarse el presente recurso 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 el presente recurso de inconstitucionalidad.

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

Dada en Madrid, a cinco de diciembre de dos mil trece.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Adela Asua Batarrita.—Luis Ignacio Ortega Álvarez.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Enrique López y López.—Firmado y rubricado.