

STJCE 9.11.2006, *Comisión contra Irlanda*, As. C 216/05:
«¿Dónde está el interés público?: el TJCE permite la exigencia de tasas por el ejercicio del derecho de audiencia en procedimientos de evaluación de proyectos de ordenación del territorio»

Mercedes Ruiz Garijo

Profesora Ayudante Doctora
Universidad Rey Juan Carlos
Investigadora del IEF
mercedes.garijo@urjc.es

I. DOCTRINA DEL TRIBUNAL

La Directiva 85/337 del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, permite a los Estados miembros imponer una tasa por la participación de los particulares en determinados procedimientos de evaluación. El único límite es que ésta no constituya un obstáculo al ejercicio de los derechos de participación.

II. ANTECEDENTES JURISPRUDENCIALES

Cumplimiento de las Directivas. STJCE de 25.07.1991, Emmott, C 208/90; de 17.06.1999, Comisión/Italia, C-336/97 y de 8.3.2001, Comisión/Francia, C 97/00.

La tasa como derecho de carácter remuneratorio. STJCE de 29.09.1999, Modelo SGPS SA/Director-Geral dos Registos e Notariado, Asunto C-56/98; STJCE 21.9.2000, Modelo Continente SGPS SA, As. C-19/99; y STJCE de 30.6.2005, Längst, As. C-165/03; STJCE de 21.07.2001, SONAE - Tecnologia de Informação SA/Direcção-Geral dos Registos e Notariado, As. C-206/99; STJCE de 2.12.1997, Fantask A/S y otros/Industriministeriet (Erhvervsministeriet), As. C-188/95; STJCE de 10.09.2002, Riccardo Prisco, As. Ac., C-216/99 y C-222/99; STJCE 19.3.2002, Comisión c. República Helénica, As. C-426/98.

III. SUPUESTO DE HECHO

La Directiva 85/337, en su artículo sexto dispone que «*la autorización de los proyectos públicos y privados que puedan tener repercusiones considerables sobre el medio ambiente sólo debería concederse después de una evaluación previa de los efectos importantes que dichos proyectos puedan tener sobre el medio ambiente; [...] dicha evaluación debe efectuarse tomando como base la información apropiada proporcionada por el maestro de obras y eventualmente completada por las autoridades y por el público interesado en el proyecto*».

Según este precepto los Estados miembros deben adoptar las medidas necesarias para que las autoridades que puedan estar interesadas en el proyecto, en razón de sus específicas responsabilidades medioambientales, tengan la oportunidad de expresar su opinión sobre la información suministrada por el promotor y sobre la solicitud de autorización de desarrollo del proyecto.

En virtud de este precepto, el artículo 33 de la Ley irlandesa de ordenación territorial y urbanismo del 2000 dispone que los reglamentos que se adopten por el Ministro para regular las solicitudes de autorización de proyectos de ordenación territorial deben permitir al público presentar propuestas y observaciones previo pago de una tasa.

En el mismo sentido, se permite que toda persona que no sea parte podrá presentar por escrito recursos, peticiones, propuestas y observaciones así como solicitar audiencia. Por todo ello, se podrá establecer tasas, que serán distintas en función de las clases y categorías de recursos y de remisiones. Éstas serán revisadas cada tres años teniendo en cuenta la evolución del índice de precios al consumo. Su establecimiento o modificación, además, deberá ser publicado en, al menos, un diario de difusión nacional, con una antelación mínima de ocho semanas a la fecha de su entrada en vigor.

Pues bien, a raíz de dos quejas, la Comisión solicitó a las autoridades irlandesas que presentaran sus observaciones en relación con la compatibilidad de tales tasas con el ejercicio del derecho de participación reconocido a los particulares en los artículos 6 y 8 de la Directiva 85/337. Tres años después, la Comisión emitió un dictamen motivado en el cual instaba al citado Estado miembro a adoptar las medidas necesarias para atenerse al mismo. Al estimar que la respuesta de Irlanda a dicho dictamen motivado no era satisfactoria, la Comisión interpuso un recurso ante el TJCE.

El debate suscitado en el marco de este litigio se centró, básicamente, en las principales cuestiones:

- Según la Comisión, la percepción de tales tasas es contraria al sistema general y a la finalidad de la Directiva 85/337, que pretende que las evaluaciones de impacto medioambiental se completen con información apropiada, puesto que exigir el pago de dichas tasas puede producir un doble efecto pernicioso: disuadir al público, que constituye una fuente de información importante, de participar en el proceso de toma de decisiones; o bien hacer más difícil su participación.

Irlanda aduce, sin embargo, que su imposición no es contraria al principio de participación del público establecido en esta Directiva, sino que, por el contrario, tiene por objeto facilitar dicha participación en la medida en que permite a las autoridades locales recibir una contribución a los costes de gestión del sistema de información y de consulta al público.

- La Comisión considera que, al imponer las tasas mencionadas, Irlanda ha creado, efectiva o potencialmente, un obstáculo al ejercicio de los derechos concedidos al público.

A ello el Gobierno de Irlanda responde subrayando que las tasas se perciben con fines administrativos y que son razonables, tanto en lo que se refiere a su razón de ser como a su importe.

- Por último, para la Comisión resulta cuestionable el procedimiento para la creación y modificación de las tasas. La ley del 2000 faculta al Ministro competente y a la Comisión de recursos para fijar su importe, sin restringir ni definir en mayor medida el ejercicio de esta competencia.

IV. TIPO DE PROCEDIMIENTO

Se trata de un recurso interpuesto por la Comisión de las Comunidades Europeas solicitando al Tribunal de Justicia que declare que Irlanda ha incumplido las

obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 6 y 8 de la Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, al haber supeditado la participación plena y efectiva de los particulares en determinados procedimientos de evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente al pago previo de tasas.

V. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Frente a los argumentos anteriores, el TJCE avala la tasa que estudiamos en base a los siguientes fundamentos:

1. La Directiva 85/337 permite a los Estados miembros percibir tasas para el cumplimiento de sus objetivos, con un importante margen de elección. No hay que olvidar que el artículo 249.3 del Tratado de la CE dispone que «[una] directiva obligará al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios». Las Directivas son normas de (apartado 24).
2. En relación con la tasa de participación el único límite sería que no constituya un obstáculo al ejercicio de los derechos de participación que se derivan del artículo 6 de la Directiva 85/337 (ap. 32). Y no constituye un obstáculo cuando su importe es razonable con la garantía del acceso a la información. En el caso de la tasa irlandesa, su importe es reducido: de 20 a 45 euros dependiendo del procedimiento de que se trate.
3. Para finalizar, y en relación con la facultad del Ministro a la hora de establecer y modificar la tasa, considera el TJCE que dicha cuestión corresponde al Derecho nacional y no es criticable en sí misma a la luz de la Directiva 85/337.

VI. COMENTARIO CRÍTICO

Este pronunciamiento, que permite a un Estado miembro exigir una tasa a un particular por el hecho de participar en determinados procedimientos de evaluación de proyectos con incidencia medio ambiental nos resulta un tanto llamativo. Las razones vienen dadas por la línea seguida por el propio TJCE en sentencias anteriores. Señalaremos algunos pronunciamientos importantes, que contribuyen a que la sentencia que ahora comentamos nos suscite cierta perplejidad.

En primer lugar, el TJCE (con motivo de la interpretación del art. 10 de la Directiva 69/335/CEE del Consejo, de 17 de julio de 1969, relativa a los impuestos indirectos que gravan la concentración de capitales) tiene advertido, en numerosas sentencias, que **la tasa es un derecho de carácter remunerativo**. Es decir, se trata de una retribución cuyo importe se calcula sobre la base del coste del servicio prestado (STJCE de 2.12.1997, *Fantask A/S y otros/Industriministeriet (Erhvervsministeriet)*, As. C-188/95; 29.09.1999, *Modelo SGPS SA/Director-Geral dos Registos e Notariado*, Asunto C-56/98; STJCE 21.9.2000, *Modelo Continente SGPS SA*, As. C-19/99; y STJCE de 30.6.2005, *Längst*, As. C-165/03). Así por ejemplo, las tasas registrales se

pagan por el registro de un documento en el que se hace constar el aumento del capital social de una sociedad de capital (STJCE 26.9.2000, *IGI-Investimentos Imobiliários SA*, As. C-134/99).

Esta afirmación anterior tiene diversas implicaciones. La primera, que una retribución cuyo importe esté totalmente desvinculado del coste de dicho servicio específico o cuyo importe se calcule, no en función del coste de la operación de la que constituye la contrapartida, sino en función de la totalidad de los costes de funcionamiento y de inversión del servicio encargado de dicha operación, debe ser considerada como un impuesto al que cabe aplicar la prohibición del art. 10 de la Directiva 69/335/CEE (STJCE de 29.09.1999, *Modelo SGPS SA/Director-Geral dos Registos e Notariado*, Asunto C-56/98).

Segundo, que no puede establecerse para un mismo servicio un derecho de arancel más elevado para las sociedades que tengan un capital social considerable que para aquellas que tengan un capital social menor, sin que tal diferencia en el importe de los derechos tenga relación alguna con el coste del servicio (STJCE de 21.07.2001, *SONAE - Tecnologia de Informação SA/Direcção-Geral dos Registos e Notariado*, As. C-206/99).

Además, el propio Tribunal ha recordado que la calificación a la luz del Derecho comunitario de un impuesto, tasa, derecho o exacción se efectúa en función de las características objetivas del tributo, con independencia de la calificación que le atribuya el Derecho nacional (STJCE de 13.2.1996, *Bautiaa y Sociéte française maritime*, As. Ac. C-197/94 y C-252/94, ap. 39; de 27.10.1998, *Nonwoven*, As. C-4/97, ap. 19; y de 19.3.2002, *Comisión/ República Helénica*, As. C-426/98, ap. 23).

En segundo término, este concepto y finalidades de la tasa también se encuentra presente en la actual propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las tasas aeroportuarias (COM/2006/0820 final).

Pues bien, a la luz de todos estos pronunciamientos y de la propuesta de Directiva, no logramos entender cómo el Tribunal valida una tasa como la exigida por el Gobierno irlandés. Una tasa que no se vincula a la prestación de un servicio concreto o a la realización de actividad administrativa a favor del sujeto informante. El Gobierno irlandés alega que dicha tasa se exige como contribución a los costes de gestión del sistema de información y de consulta. Estos costes, sin embargo, deberían ser asumidos por la propia Administración, como costes ordinarios de la tramitación de proyectos de ordenación territorial.

Por último, la tasa que comentamos se establece a extramuros del principio de legalidad (es el Ministro quien fija su importe) y de otro principio, no menos importante, como es el de transparencia: la ley que la crea no establece límite alguno a su importe ni determina cuáles deben ser los elementos que deben servir de base para determinar dicha cuantificación. Todo se deja en manos del Ministro y de una Comisión de recursos.

Sea como fuere, con total seguridad, esta tasa solamente contribuirá a un mayor desentendimiento de los ciudadanos por los aspectos de la pública como son el medio ambiente y los proyectos de ordenación territorial. Quizás la tasa no deba ser calificada

como un obstáculo sin como un coste al ejercicio del derecho de audiencia o del derecho de participar en los asuntos públicos. En definitiva, una tasa que instaura un nuevo principio de “quien alega paga”.

VII. RELEVANCIA PARA ESPAÑA

Los límites al establecimiento de tasas en nuestro ordenamiento tributario junto a la existencia de unos derechos fundamentales, como el derecho de audiencia, nos induce a pensar que, afortunadamente, no se dan las condiciones necesarias para que una tasa como la establecida por el Gobierno irlandés encuentre encaje legal y constitucional.

En efecto, el art. 2 de la LGT y el art. 6 de la LTPP/1998 dispone que “*las tasas son tributos cuyo hecho imponible consiste en la utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público, en la prestación de servicios o en la realización de actividades en régimen de Derecho Público que se refieran, afecten o beneficien de modo particular al sujeto pasivo*”. A partir de esta definición, se ha admitido, tanto doctrinal como jurisprudencialmente, que las tasas se fundamentan en un principio de beneficio. Es decir, es necesario que el servicio, la actividad administrativa o la concesión del uso del dominio público beneficien de forma particular al sujeto pasivo. Por el contrario, existiendo una prevalencia de los intereses o beneficio general, el servicio o actividad de que se trate no podrá ser financiado a través de este tributo, sino a través de los ingresos ordinarios de los entes públicos. En esta misma línea, el art. 21 del TRLRHL dispone las tasas no pueden ser exigidas por el abastecimiento de aguas en fuentes públicas; el alumbrado de vías públicas; la vigilancia pública en general; la protección civil; la limpieza de la vía pública ni la enseñanza en los niveles de educación obligatoria.

En relación, además, con la tramitación de los instrumentos de Planeamiento urbanístico, los Tribunales vienen advirtiéndolo que se trata de una obligación legal del ente público, sin que sea posible exigir una tasa por dicha tramitación. En modo alguno puede coherencia su formulación con la idea de beneficio o afectación particular que es imprescindible en las tasas. En definitiva, el planeamiento administrativo es una potestad administrativa que responde a la necesidad de atender a los intereses generales del territorio en una consideración que, desde el punto de vista fiscal, sobrepasa las de la protección de los concretos intereses de los propietarios de los terrenos afectados por aquellas actuaciones (vid, entre otras, las SSTs de 30 de abril 1996, de 3 de febrero 1997, de 25 de marzo 1999, de Las Palmas, Canarias, de 18 abril de 2000; de Cataluña de 28 de mayo de 2004; y de Extremadura, de 29 de diciembre de 2006).

VIII. BIBLIOGRAFÍA

MARTÍN QUERALT, J.: *Impuestos y tasas estatales*. Tecnos, 1989. MORENO SEIJAS, J.M. “Las tasas y precios públicos en un contexto de creciente disciplina presupuestaria”, *Cuadernos de Actualidad. Hacienda Pública Española*, nº 1, 1995. RAMALLO MASSANET, J.: “Tasas, precios públicos y precios privados”, *Civitas. Revista Española de Derecho Financiero*, nº 90, 1996. RUBIO DE URQUÍA, J.I.: *El nuevo régimen de las tasas y precios públicos*. Ed. CISS. Valencia, 1998. RUIZ GARIJO, M.: *Problemas actuales de las tasas*. Lex Nova, 2002; y «STJCE 15.06.2006, Badischer Winzerkeller eG y Land Baden-Württemberg, As. C-264/04. Tasas registrales e impuestos indirectos que gravan la concentración de capitales. Otras tasas que son impuestos», en la obra colectiva *Comentarios de Jurisprudencia Tributaria del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. Año 2006*, en prensa; VILLAR ROJAS, F.J.: *Tarifas, tasas, peajes y precios administrativos: estudio de su naturaleza y régimen jurídico*. Ed. Comares. Granada, 2000.