

# LA AMBIENTALIZACIÓN DE LAS ORDENANZAS FISCALES

Ignasi Puig Ventosa (\*)

ENT Environment and Management

## Resumen

En España los instrumentos de fiscalidad ambiental son aún poco utilizados por las administraciones locales. Su uso permitiría la traslación de costes ecológicos a sus responsables y la creación de incentivos favorecedores de buenas prácticas ambientales. Entre otras opciones, se podrían adoptar ciertas bonificaciones legalmente previstas en los impuestos municipales y sobre todo ambientalizar las tasas, implementando sistemas de pago por generación de basuras, esquemas de *road pricing*, zonas azules, etc., y revisar las tarifas de agua o transporte público. Por lo general no se trata de recaudar más o menos, sino de recaudar diferente.

## 1. INTRODUCCIÓN

La gestión ambiental local requiere el uso de instrumentos de muy diversa índole. Tradicionalmente los instrumentos de política ambiental utilizados en el ámbito local han sido básicamente de dos tipos: a) las normas y el ejercicio de su control; b) las acciones fundamentadas en el gasto público. En el primer ámbito destacan sobre todo los instrumentos de planificación urbanística, las ordenanzas municipales y la autorización y control de las actividades económicas, mientras que en el segundo destacan particularmente la ejecución de inversiones en infraestructuras, la prestación de servicios públicos (p.e. suministro de agua o gestión de residuos) y el destino de recursos a campañas de comunicación y concienciación ambiental.

Este artículo tiene por objetivo abordar otro ámbito de la política ambiental poco explorado a escala local: el uso de instrumentos jurídicos de carácter económico –y, en particular, de naturaleza fiscal– con el fin de incentivar conductas más ecológicas entre ciudadanos y responsables de actividades económicas.

La atribución de competencias y la legislación sobre haciendas locales condicionan las posibilidades de acción de los Entes Locales en esta materia. Pese a estas limitaciones, las posibilidades de actuación de los Entes Locales en materia de fiscalidad ambiental existen y son relevantes.

---

(\*). Correo electrónico: [ipuig@ent.cat](mailto:ipuig@ent.cat)

## 1.1 Justificación de la fiscalidad ambiental

La tendencia a la generación de externalidades ambientales hace necesario el desarrollo de políticas públicas que promuevan los objetivos ambientales y sociales que el mercado por si solo no puede garantizar.<sup>1</sup> Si los efectos negativos de las externalidades fueran asumidos por sus responsables (de forma directa o asumiendo la responsabilidad económica) en lugar de ser transferidos a terceros, éstas disminuirían notablemente.<sup>2</sup>

Los instrumentos de política económica ambiental son aquéllos que tienen como principal característica la de crear incentivos económicos que estimulen la adopción de conductas más ecológicas. Son ejemplos en este sentido los sistemas de bonificación-penalización, los sistemas de permisos de contaminación negociables o, como caso más paradigmático, los impuestos ambientales. En general se fundamentan en la aplicación del “principio de quien contamina paga”, y en los incentivos a la mejora ambiental que éste crea. Son instrumentos que deben complementarse con los de carácter normativo, principalmente por dos motivos: a) la contaminación que se da aún cumpliendo las normas no tiene porque ser a coste cero para su causante; b) es necesario limitar normativamente ciertas prácticas que no deben ser permitidas aunque su causante pague: el “principio de quien contamina paga” no puede derivar en “quien puede pagar puede contaminar”.

## 1.2 Situación de partida

Más allá de la justificación teórica, abundan los ejemplos reales de instrumentos de política económica ambiental que han resultado exitosos. En la mayoría de Estados de la Unión Europea (UE) se encuentran ejemplos en funcionamiento,<sup>3</sup> y la propia Unión Europea ha dado algunos pasos hacia la adopción del “principio de quien contamina paga” (p.e. estableciendo tipos mínimos para los impuestos sobre hidrocarburos) y del principio de la responsabilidad del productor (p.e. Directiva 94/62/CE sobre envases y residuos de envases o Directiva 2002/96/CE sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos).

La Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (art. 2) establece que “los tributos, además de ser medios para obtener los recursos necesarios para el sostenimiento de los gastos públicos, podrán servir como instrumentos de la política económica general y atender a la realización de los principios y fines contenidos en la Constitución”. Este reconocimiento explícito de la posibilidad que los tributos tengan un carácter extrafiscal abre la opción a que puedan tener una finalidad ambiental.

---

1. Martínez, Roca, 2000.

2. Franco, 1995.

3. Véase, por ejemplo, European Environment Agency, 2000 o OECD/EEA Database on instruments used for environmentally policy and natural resources management.

Sin embargo, a pesar de esta posibilidad, el Estado español lleva un atraso en la aplicación de instrumentos de fiscalidad ambiental respecto de la mayoría de países de la UE. Hasta la fecha no ha perdido vigencia la afirmación de Gago, Labandeira (1999: 91) respecto a que “las experiencias del sistema fiscal estatal con tributación ambiental han carecido de relevancia hasta el momento”, \*\*\*\*\*.

A nivel autonómico, en cambio, sí hay en vigor diferentes instrumentos tributarios con vocación ambiental, por ejemplo sobre el vertido de residuos municipales, industriales y de la construcción, sobre la producción nuclear de electricidad, sobre las emisiones atmosféricas, etc., si bien la situación entre Comunidades Autónomas es muy desigual.

En lo que se refiere a la escala local, las herramientas de fiscalidad ambiental sólo han sido aplicadas muy parcialmente y siempre de forma aislada, si bien atendiendo a la experiencia de otros países se sabe que existen notables posibilidades de actuación.<sup>4</sup> Por este motivo, los objetivos de este artículo son, por un lado, presentar las principales posibilidades de los Entes Locales en este ámbito y, por otro, aportar criterios generales para la introducción de elementos de fiscalidad ambiental en las ordenanzas fiscales, considerando el marco legal español. Dado que el elemento del que disponen las entidades locales para articular los instrumentos tributarios son las ordenanzas fiscales, en cierto modo se podría decir que el objetivo de este artículo es dar criterios para proceder a su *ambientalización*.

## **2. INSTRUMENTOS ECONÓMICOS DE LOS ENTES LOCALES Y PROPUESTAS DE AMBIENTALIZACIÓN**

Indudablemente, el texto legal que más afecta las posibilidades de actuación de los Entes Locales en cuestiones económicas y fiscales es el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por lo que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (RDLLHL). La original Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales no se concibió con ninguna vocación ecológica, aun cuando a lo largo de las diferentes revisiones de las que fue objeto se fueron introduciendo algunas modificaciones menores con finalidad ambiental.

Aun así, las posibilidades de hacer más ecológica la fiscalidad local no derivan sólo de usar las disposiciones de carácter específicamente ambiental del RDLLHL, sino de aprovechar los márgenes existentes para definir los tributos y el resto de recursos de las haciendas locales, de forma que a parte de su función recaudatoria principal cumplan también la función de favorecer prácticas ambientales sostenibles.

---

4. Puig, 2004b.

Por razones de la asignación de las competencias ambientales, este artículo se centra sobre todo en las posibilidades de los municipios para introducir criterios ambientales en sus tributos. Aun así, en algunos campos en que las entidades locales supramunicipales tienen un papel importante (p.e. tratamiento de residuos) también se presentarán propuestas que les son aplicables.

De entre los recursos que integran las Haciendas Locales (art. 2, RDLLHL) los tributos propios son los instrumentos más susceptibles de introducir criterios ambientales. Estas posibilidades son por lo general de aplicación voluntaria por parte de las entidades locales y su articulación admite diferentes enfoques de acuerdo con las realidades locales y las prioridades políticas. Describimos a continuación diferentes propuestas de ambientalización para cada tipo de recurso de las Haciendas Locales.

## **2.1 Impuestos municipales**

Los ayuntamientos deben exigir obligatoriamente el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI), el Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE) y el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM). Asimismo, tienen potestad para establecer el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO) y el Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana. En casos excepcionales, también establecen el Impuesto sobre Gastos Suntuarios.

En el caso del IBI, los Ayuntamientos pueden establecer un recargo de hasta el 50% de la cuota líquida del impuesto sobre los “inmuebles de uso residencial que se encuentren desocupados con carácter permanente” (art. 72.4, RDLLHL).<sup>5</sup> También pueden “regular una bonificación de hasta el 50% de la cuota íntegra del impuesto para los bienes inmuebles en los que se hayan instalado sistemas para el aprovechamiento térmico o eléctrico de la energía proveniente del sol” (art. 74.5, RDLLHL).

En el caso del IAE, los municipios pueden articular “una bonificación de hasta el 50% de la cuota correspondiente para los sujetos pasivos [...] que utilicen o produzcan energía a partir de instalaciones para el aprovechamiento de energías renovables o sistemas de cogeneración” (art. 88.2.c, RDLLHL), y para aquéllos que “establezcan un plan de transporte para sus trabajadores que tenga por objeto reducir el consumo de energía y las emisiones causadas por el desplazamiento al lugar del puesto de trabajo y fomentar el empleo de los medios de transporte más eficientes, como el transporte colectivo o el compartido” (art. 88.2.c, RDLLHL).

---

5. Este mismo artículo establece que el Estado debe determinar reglamentariamente las condiciones a cumplir para que un inmueble tenga tal condición. Dicho reglamento aun no se ha aprobado. Desde un punto de vista ambiental es adecuado desincentivar la existencia de viviendas vacías puesto que implican un uso muy ineficiente de materiales y energía, así como refuerzan la presión para construir viviendas en terrenos de nueva ocupación.

Con respecto al IVTM, dado que los vehículos a motor son la primera causa de contaminación y congestión en las ciudades, sería recomendable desde este punto de vista que los Ayuntamientos situasen su importe en el nivel máximo, fijando en 2 el coeficiente multiplicador previsto en el art. 95.4 del RDLLHL, al menos para algunas de las categorías de vehículos, como los turismos. Por otro lado, los municipios pueden establecer sobre la cuota del impuesto “una bonificación de hasta el 75% en función de la clase de carburante que consuma el vehículo, en razón a la incidencia de la combustión de dicho carburante en el medio ambiente” (art. 95.6.a, RDLLHL). Dicha bonificación se podría aplicar a vehículos que funcionasen con hidrógeno, biogás, biofuel... Los municipios también pueden establecer “una bonificación de hasta el 75% en función de las características de los motores de los vehículos y su incidencia en el medio ambiente” (art. 95.6.b, RDLLHL), y cuya aplicación sería interesante para vehículos eléctricos o bimodales, entre otros. Las ordenanzas fiscales pueden prever que bajo determinados supuestos los beneficiarios gocen de estas bonificaciones durante varios ejercicios.

El ICIO encarece (y, por tanto, desincentiva) la construcción, que es una actividad muy intensiva en el uso de materias primas y territorio, de forma que desde un punto de vista ambiental es pertinente su establecimiento (que es opcional para los Ayuntamientos), como lo es definir el tipo impositivo en la banda alta dentro del rango permitido, si bien debe evitarse acentuar excesivamente el peso de los ingresos de carácter urbanístico dentro de las Haciendas Locales. Por otro lado, sobre la cuota del ICIO las ordenanzas fiscales pueden prever “una bonificación de hasta el 95% a favor de las construcciones, instalaciones u obras que sean declaradas de especial interés o utilidad municipal por concurrir circunstancias sociales, culturales, histórico artísticas o de fomento del empleo que justifiquen tal declaración” (art. 103.2.a), lo que haciendo una interpretación amplia permitiría por ejemplo bonificar obras de rehabilitación en zonas preferentes o declarar de interés municipal obras que tengan como finalidad mejorar la eficiencia en el uso de energía, agua y materiales en los edificios. Asimismo, las ordenanzas fiscales también pueden recoger “una bonificación de hasta el 95% a favor de las construcciones, instalaciones u obras que incorporen sistemas para el aprovechamiento térmico o eléctrico de la energía solar” (art. 103.2.b).

## **2.2 Tasas**

El RDLLHL (art. 20) prevé que las entidades locales podrán establecer tasas por:

- “A) La utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local.
- B) La prestación de un servicio público o la realización de una actividad administrativa en régimen de derecho público de competencia local que se refiera, afecte o beneficie de modo particular al sujeto pasivo, cuando se produzca cualquiera de las circunstancias siguientes:

- a) Que no sean de solicitud o recepción voluntaria para los administrados. A estos efectos no se considerará voluntaria la solicitud o la recepción por parte de los administrados:
  - Cuando venga impuesta por disposiciones legales o reglamentarias
  - Cuando los bienes, servicios o actividades requeridos sean imprescindibles para la vida privada o social del solicitante.
- b) Que no se presten o realicen por el sector privado, esté o no establecida su reserva a favor del sector público conforme a la normativa vigente”.

De acuerdo con la LTPP (art. 20.1), “toda propuesta de establecimiento de una nueva tasa o de modificación específica de las cuantías de una preexistente deberá incluir, entre los antecedentes y estudios previos para su elaboración, una memoria económico-financiera sobre el coste o valor del recurso o actividad de que se trate y sobre la justificación de la cuantía de la tasa propuesta”.

El RDLLHL lista de forma no exhaustiva algunos de los supuestos en los que las entidades locales pueden establecer tasas (art. 20.3 y art. 20.4), y aquellos supuestos en que las entidades locales no podrán exigirlas (art. 21.1). Según la tipología de tasa el importe se fijará considerando diferentes criterios:

- Para las tasas por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local el importe se fijará, “con carácter general, tomando como referencia el valor que tendría en el mercado la utilidad derivada de dicha utilización o aprovechamiento, si los bienes afectados no fuesen de dominio público” (art. 24.1). También es relevante desde un punto de vista ambiental lo establecido por el art. 20.2 de la LTPP: “Cuando la utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público lleve aparejada una destrucción o deterioro del mismo no prevista en la memoria económico-financiera [...], el sujeto pasivo de la tasa, sin perjuicio del pago de la misma, estará obligado al reintegro del coste total de los respectivos gastos de reconstrucción o reparación. Si los daños fuesen irreparables, la indemnización consistirá en una cuantía igual al valor de los bienes destruidos o al importe del deterioro de los dañados”.
- Con respecto a las tasas por prestación de servicios o realización de actividades, su importe no puede exceder, en su conjunto, el coste del servicio o actividad de la cual se trate, o en su defecto, del valor de la prestación recibida. Para la determinación del importe hay que tomar en consideración los costes directos e indirectos, incluidos los de carácter financiero, amortización del inmovilizado y, en su caso, los necesarios para garantizar el mantenimiento y desarrollo razonable del servicio o actividad por cuya prestación o realización se exige la tasa (art. 24.2).

La cuota de la tasa consistirá en una cantidad fija, en la cantidad resultante de aplicar una tarifa, o bien en la cantidad resultante de la aplicación conjunta de ambos

procedimientos (art. 24.3, RDLLHL). De acuerdo con el art. 24.4 del RDLLHL, “para la determinación de la cuantía de las tasas podrán tenerse en cuenta criterios genéricos de capacidad económica de los sujetos obligados a satisfacerlas”.

A diferencia de los impuestos, todas las tasas son de establecimiento voluntario por parte de las entidades locales. A parte de las limitaciones comentadas respecto al conjunto de la recaudación, no existen tipos máximos o mínimos definidos por Ley. Esto dota a las entidades locales de gran autonomía para decidir qué tasas aplican y en qué términos, lo que les permite una capacidad mayor para introducir aspectos que las hagan más ecológicas, tal y como ilustran las propuestas que se realizan a continuación.

El nivel y estructura de las tasas por suministro de agua<sup>6</sup> pueden incentivar el ahorro. De hecho, así lo establece la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, cuando en su artículo 9 dispone que “Los Estados miembros garantizarán, a más tardar en 2010: que la política de precios del agua proporcione incentivos adecuados para que los usuarios utilicen de forma eficiente los recursos hídricos [...]”. El establecimiento de tarifas marginalmente crecientes en relación con el consumo por cápita permitiría garantizar un nivel básico de consumo a un precio bajo y disuadir el consumo excesivo. Complementariamente, debido a la existencia de costes fijos, tendría sentido establecer una parte de la cuota independiente del consumo. Sería pertinente que esta parte fuera absorbible, es decir, que diera derecho a un consumo básico, pero que quien se situase por debajo de éste la pagara íntegramente (desincentivando así viviendas vacías y segundas residencias). También sería preciso distinguir entre tarifas domiciliarias y comerciales. En el segundo caso, el consumo debería ponderarse atendiendo al tipo y volumen de actividad efectuada.

Para los domicilios, la tasa por servicios de alcantarillado se podría definir considerando los mismos criterios que en la tasa por suministro de agua, mientras que en el caso de las actividades podría también considerar la carga contaminante aportada.

Las tasas de basuras proveen una financiación específica para los servicios de recogida y tratamiento de residuos, frente a la financiación a partir de la caja general. El establecimiento de una tasa es más transparente, tiende a dotar de más recursos el sistema de gestión y permite la introducción de incentivos de carácter ambiental. Lo más común actualmente es que todos los hogares paguen lo mismo, de forma que los que generan menos residuos están subvencionando el servicio a quienes generan más, además de ser una opción regresiva respecto de la renta. En otros casos las tasas se definen en función del consumo de agua, del número de personas por hogar o de algunas de las características de la vivienda (superficie, valor catastral...). Ninguna de estas opciones incentiva la reducción y el reciclaje, puesto que reciclar más o producir

---

6. En algunos casos se articulan como tarifas reguladas públicamente.

menos residuos no implica un menor pago. Algunos Ayuntamientos han introducido bonificaciones sobre el compostaje casero o el uso continuado del punto limpio,<sup>7</sup> aunque su efecto es limitado.

Desde un punto de vista ambiental, la única opción satisfactoria sería que la tasa de basuras dependiera de la generación de residuos y de si se participa en su recogida selectiva. Esto es lo que persiguen los sistemas de pago por generación, en los que el Ayuntamiento estandariza la forma de entrega de algunas fracciones de los residuos, ya sean las bolsas de basura o los cubos de uso particular.<sup>8</sup> En el primer caso, la tasa se incorpora al precio de las bolsas y éstas constituyen una vía de recaudación, mientras que en el segundo el importe depende del tamaño y periodicidad de recogida de los cubos, del número de vaciados o de su peso.<sup>9</sup>

Los Ayuntamientos también pueden definir tasas con una incidencia ambientalmente positiva sobre la movilidad urbana. En algunas ciudades fuera de España se grava por el uso efectivo del vehículo, es decir, en función de la distancia recorrida o de si se accede a zonas congestionadas, lo que se conoce como *road pricing*.<sup>10</sup> La modalidad más simple y extendida consiste en hacer pagar por entrar a una zona, ya sea estableciendo un anillo de peajes (p.e. Trondheim, en Noruega)<sup>11</sup> o un sistema de licencias (p.e. Londres)<sup>12</sup>. En municipios españoles hay hasta el momento algunas experiencias de tasas sobre la circulación de transportes especiales, sobre la circulación por zonas donde rige limitación de peso y por la entrada de vehículos a espacios reservados a peatones,<sup>13</sup> pero sería interesante avanzar también en esta otra dirección más ambiciosa.

Por otro lado, sería positivo dar pasos hacia la universalización de las tasas por aparcar en la vía pública, en concepto de ocupación privativa, como otra forma de desincentivar la circulación en vehículo privado.<sup>14</sup> Lógicamente, habría que alcanzar este objetivo de forma progresiva, empezando por las zonas más congestionadas. En las áreas gravadas (p.e. zonas azules o verdes) se podrían cargar importes diferentes según la hora, el día o la zona del municipio. Los importes deberían ser mayores cuanto más congestionada fuese la zona y mayor el desincentivo a la circulación que se desease crear. Nada impediría dar un trato preferente a los residentes, por ejemplo, ofreciendo tarjetas de residente a un coste moderado que dieran derecho a aparcar en la zona de residencia gratuitamente o en condiciones económicas u horarias más ventajosas. La adquisición

---

7. Puig, 2002.

8. Hasta el momento en España la única experiencia de pago por generación aplicada al conjunto de residuos municipales es la Torrelles de Llobregat (Barcelona), véase Puig, 2004c. Hay algunas otras aplicadas solo sobre residuos comerciales.

9. Reichenbach, 2004.

10. Hårsman, 2001.

11. Meland, 1994.

12. <http://www.cclondon.com>.

13. Sobre ejemplos de cada uno de estos tipos de tasas, véase Puig, 2004b.

14. Si embargo hay que tener en cuenta que gravar el aparcamiento conlleva aumentar la rotación y esto en algunas zonas (p.e. zonas con mucha actividad comercial) puede incentivar el acceso en vehículo privado, por la mayor seguridad de encontrar aparcamiento.

de estas tarjetas podría conllevar recibir un abono personal e intransferible de transporte público, que sólo sería percibido como un coste adicional por parte de quienes no lo usaran.

En el caso de otras tasas que recaen fundamentalmente sobre el vehículo privado, tales como tasas por inmovilización, retirada y depósito de vehículos abandonados o estacionados defectuosamente; vados; reservas de vía pública para aparcamiento exclusivo; reservas para carga y descarga; y uso de aparcamientos municipales, los importes deberían situarse en niveles elevados, esto es –según corresponda– el valor de mercado de la utilidad derivada de la utilización o aprovechamiento del dominio público, o el valor que garantice la cobertura del coste del servicio público prestado.

Las tasas o tarifas del transporte público deberían diseñarse con el objeto de incentivarlo. La integración tarifaria, la definición de zonas tarifarias atendiendo a la congestión y al equilibrio territorial, o el establecimiento de abonos y de descuentos para ciertos tipos de usuarios, son algunas de las opciones principales.

Las Entidades Locales pueden cobrar tasas por las tareas administrativas de autorización que ejercen. Respecto a la tasa por autorización de nuevas actividades, los municipios pueden discriminar la cuota según el tipo de autorización que precise la actividad solicitante y establecer bonificaciones con motivaciones ambientales, como por ejemplo por el uso de energías renovables o por la introducción de subproductos en los procesos productivos. Los municipios pueden establecer tasas por el “otorgamiento de licencias urbanísticas exigidas por la legislación del suelo y la ordenación urbana” (art. 20.4.h, RDLLHL), así como por las actividades municipales técnicas y administrativas necesarias para verificar que las actuaciones se ajusten a la normativa. En ocasiones tiene sentido establecer algunas cuotas como porcentaje del coste de la obra, como indicador de la tarea a efectuar por la administración. La tasa puede contemplar beneficios fiscales para obras con motivaciones ambientales: mejora de la eficiencia energética, aprovechamiento de energías renovables, reutilización de aguas de lluvia, sustitución de materiales de construcción problemáticos, habilitación de espacios para la práctica del compostaje casero de la fracción orgánica de los residuos, rehabilitación de inmuebles...

Respecto las tasas por tareas administrativas de control, los Entes Locales pueden establecer una tasa por el servicio de medición del ruido de vehículos o instalaciones, que pueden establecer que solo pague quien supere los niveles permitidos, sin perjuicio de la correspondiente sanción. Tasas sobre el control de vibraciones o de la contaminación podrían articularse de forma análoga. Aunque el hecho imponible de una tasa sea una actividad administrativa, Rozas defiende la posibilidad de que su importe se pueda cuantificar en relación con los niveles de contaminación.<sup>15</sup> Articular una tasa

---

15. Rozas Valdés, J. A. “Tasas y precios públicos”, en Yábar, Herrera, 2002, p. 226-237.

de esta forma es por lo general más complicado pero consigue que ésta sea genuinamente ambiental al vincular el pago a la intensidad del impacto que se desea minimizar.

Hay otras posibilidades menores de introducción de criterios ambientales en las ordenanzas fiscales. Así, por ejemplo, las tasas sobre la extracción de materiales de la construcción del dominio público local se podrían definir en función de la cantidad extraída, las tasas sobre el reparto de publicidad dinámica se podrían definir de acuerdo con la cantidad repartida, se podrían establecer tasas por el acceso a espacios naturales de titularidad municipal o por las actividades de recolección en los bosques de dominio público –cuando la excesiva frecuentación suponga un riesgo para su conservación–, entre otras diversas opciones.<sup>16</sup>

### **2.3 Contribuciones especiales**

El hecho imponible de las contribuciones especiales es “la obtención por el sujeto pasivo de un beneficio o de un aumento de valor de sus bienes como consecuencia de la realización de obras públicas o del establecimiento o ampliación de servicios públicos, de carácter local, por las entidades respectivas” (art. 28, RDLLHL).

La base imponible de las contribuciones especiales está constituida, como máximo, por el 90% del coste que el Ente Local soporte, en los términos detallados en el RDLLHL. Dentro de este rango existe cierta discrecionalidad, teniendo en cuenta pero que “el porcentaje máximo [...] no significa que [...] pueda el Ayuntamiento respectivo, sin más, fijar la cuantía de las contribuciones especiales en dicho porcentaje, al contrario, es un recordatorio constante de la obligación que recae sobre el Ayuntamiento de estimar y apreciar cuál es el beneficio general que va a recibir la colectividad y cuál es el beneficio especial de determinadas personas, las que tendrán que pagar las correspondientes contribuciones especiales” (Checa, Merino, 2003: 64-65).

Cuando la realización de obras o establecimiento o ampliación de servicios afecten inmuebles, los sujetos pasivos serán sus propietarios, mientras que cuando sean a consecuencia de explotaciones empresariales, serán sus titulares. La contribución de los diferentes sujetos pasivos variará teniendo en cuenta la clase y naturaleza de las obras y servicios (art. 32, RDLLHL) y siguiendo varios criterios. De forma general, se aplicarán conjunta o separadamente, los siguientes criterios (y sólo éstos): metros lineales de fachada de los inmuebles, superficie, volumen edificable y valor catastral.

Tal y como están concebidas, las contribuciones especiales no ocasionan ningún incentivo ambiental sobre el contribuyente. En el caso de actuaciones de carácter

---

16. Para un análisis más detallado de las diferentes opciones existentes, véase Puig, 2004b.

ambiental de interés general, si las contribuciones especiales no se crean o son de un importe inferior al máximo legal permitido, se facilita una mayor aceptación ciudadana de la obra/servicio (p.e. las obras asociadas a la creación de un nuevo servicio de transporte público), pero por el contrario mayor debe ser la aportación de la Administración y por lo tanto menos probable que acometa la actuación.

También pueden establecerse contribuciones especiales “por realización de obras o establecimiento o ampliación de servicios a consecuencia de actividades empresariales” (art. 30.2.b, RDLLHL), en cuyo caso se cargarán a las personas o entidades titulares de éstas. Ejemplos en este sentido podrían ser actividades de prevención del riesgo o la construcción de depuradoras o instalaciones de tratamiento de residuos industriales. Estas actuaciones reducen los gastos que debería de asumir la empresa por cumplir la normativa ambiental y el riesgo de responsabilidad por daños futuros.

## **2.4 Recargos locales**

El RDLLHL prevé específicamente algunos recargos a establecer por parte de las entidades locales (p.e. la potestad de las Áreas Metropolitanas para establecer un recargo sobre el IBI), pero además prevé de forma genérica que “las entidades locales podrán establecer recargos sobre los impuestos propios de la respectiva comunidad autónoma y de otras entidades locales en los casos expresamente previstos en las leyes de la comunidad autónoma” (art. 38.2, RDLLHL). Un recargo local sobre un impuesto ambiental es también un tributo ambiental. Hasta el momento los impuestos ambientales autonómicos existentes no prevén que los municipios puedan crear recargos locales,<sup>17</sup> sin embargo sería deseable que, en adelante, nuevos impuestos ambientales autonómicos o la revisión de los existentes abriesen esta posibilidad.

## **2.5 Precios públicos**

Las entidades locales pueden establecer precios públicos por la prestación de servicios o la realización de actividades de su competencia siempre y cuando éstos sean de solicitud o recepción voluntaria para los administrados y que se presten o realicen por el sector privado (art. 41, RDLLHL). A diferencia de las tasas, cuya recaudación no puede superar en conjunto el coste del servicio prestado, el importe de los precios públicos como mínimo debe cubrir el coste, excepto cuando por razones sociales, benéficas, culturales o de interés público la entidad local determine lo contrario (art. 44, RDLLHL). Para los servicios en qué se excluía la aplicación de tasas también se excluye la posibilidad de establecer precios públicos (art. 42, RDLLHL).

---

17. En el pasado, el ya derogado Canon de Infraestructura Hidráulica creado por la Ley 5/1990, de 9 de marzo, de Infraestructuras Hidráulicas de Cataluña, sí que preveía la posibilidad de aplicar un recargo local, que de hecho bastantes municipios crearon.

El hecho que los precios públicos tengan como mínimo que cubrir el coste del servicio prestado hace que en general los importes sean más altos que los que se cobrarían si por el mismo servicio se estableciera una tasa, y esto los dota de potencial para crear incentivos más potentes, si bien no pueden exceder límites razonables, puesto que en la prestación de estos servicios, las entidades locales actúan en competencia con la iniciativa privada.

A pesar de este interés, el número de precios públicos que aprueban las entidades locales, así como su recaudación, es mucho más reducido que el de las tasas, y por tanto también su capacidad de incidir ambientalmente. Se han aplicado, por ejemplo, para el cobro de servicios especiales de limpieza o para el uso por parte de privados de instalaciones de tratamiento de residuos, entre otros.

## **2.6 Otros instrumentos económicos**

Existen otros instrumentos económicos que pueden aplicar los Entes Locales con finalidad ambiental.

A pesar de que las multas y sanciones por incumplimientos de carácter ambiental no se articulan a través de ordenanzas fiscales –objeto principal de este artículo–, sino de ordenanzas municipales, las sanciones pecuniarias se encuentran también entre los recursos económicos de las entidades locales (art. 2.1.g, RDLLHL).

La regulación de las multas y sanciones se rige por el Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por lo que se aprueba el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora y por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Concretamente, el artículo 131 de esta Ley establece que en el caso de las sanciones pecuniarias, la comisión de las infracciones no puede resultar más beneficiosa para el infractor que el cumplimiento de las normas infringidas. Esto es muy relevante puesto que “en el ámbito del medio ambiente es dónde se han producido tradicionalmente las situaciones en las cuales resulta más beneficioso para el particular continuar cometiendo las conductas tipificadas como infracción, incluso satisfacer religiosamente las multas que se impongan, antes de proceder a ajustar su comportamiento a la legalidad, a causa de los costes económicos que esto puede significar”.<sup>18</sup>

La función principal del régimen sancionador es reforzar el cumplimiento de las normas, no recaudar. En la definición de las sanciones también pueden tenerse en

---

18. Font i Llovet, T. “Instruments jurídics per a la protecció del medi ambient”, Departament de Medi Ambient, 1995, p. 122-123.

cuenta consideraciones de orden ambiental, como por ejemplo fortalecer su carácter disuasivo, aplicar criterios de proporcionalidad entre la sanción y el incumplimiento ambiental, o bien afectar los ingresos generados por las sanciones a la reparación de los problemas ambientales ocasionados por los incumplimientos.

Por otro lado, la Administración local puede establecer la obligatoriedad de depositar fianzas para garantizar el cumplimiento de determinadas disposiciones legales. Por ejemplo, se podrían aplicar sobre los usos del dominio público que pudieran implicar un deterioro, a retornar cuando se hubiese constatado que éste no se ha producido; o en los casos de incumplimiento de las normativas de ruido, vibraciones o contaminación, hasta que se demostrara haber reparado los equipos objeto de sanción. La fianza también se puede exigir en el momento de atorgar licencias municipales de obras, condicionando su retorno a demostrar una gestión adecuada de los residuos de la construcción generados. En general, la fianza debe ser suficientemente elevada como para garantizar que resulte mejor económicamente dar cumplimiento a las exigencias y recuperarla, que no hacerlo y perderla.

En otro sentido, en el caso de Entidades Locales supramunicipales se podrían aplicar sistemas de bonificación-penalización que discriminasen entre los municipios integrantes. Un ejemplo sería de aplicación en mancomunidades o consorcios que gestionan diferentes tratamientos de residuos urbanos. En estos casos el sistema de bonificación-penalización permitiría modular el pago que efectúa cada municipio, de acuerdo con su nivel de recogida selectiva, y garantizando la misma recaudación global para el ente supramunicipal.<sup>19,20</sup>

## **2.7 Resumen de las principales opciones de ambientalización de las ordenanzas fiscales**

A modo de resumen, en la siguiente tabla se listan los principales instrumentos económicos desde el punto de vista de su potencial *ambientalización*:

---

19. Puig, 2004a.

20. Una iniciativa en este sentido está vigente desde 2004 en el Área Metropolitana de Barcelona, articulada mediante la Tasa Metropolitana de Tratamiento de Residuos.

Tabla 1. Principales instrumentos económicos susceptibles de ambientalizar y efecto esperado

<b>INSTRUMENTO</b>	<b>EFFECTO ESPERADO DE LA AMBIENTALIZACIÓN</b>
<b>IMPUESTOS</b>	
Impuesto sobre bienes inmuebles	Favorecer el uso de energías renovables, desincentivar las viviendas vacías.
Impuesto sobre actividades económicas	Favorecer el uso de energías renovables y los planes de transporte colectivo al trabajo.
Impuesto sobre vehículos de tracción mecánica	Encarecer el uso del vehículo privado, favorecer los vehículos ecológicos.
Impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras	Reducir su peso en la financiación municipal. Favorecer las energías renovables, la construcción sostenible y la rehabilitación, y encarecer la actividad constructora.
<b>TASAS, TARIFAS Y PRECIOS PÚBLICOS</b>	
Tasa o tarifa por suministro de agua potable	Favorecer el ahorro, garantizando suministros básicos asequibles.
Tasa de alcantarillado y por depuración de los vertidos de aguas residuales	Favorecer el ahorro y desincentivar los vertidos contaminantes.
Tasa de basuras domiciliaria	Favorecer la reducción y el reciclaje, el compostaje casero y el uso del punto limpio.
Tasa de basuras para establecimientos comerciales	Favorecer la reducción y el reciclaje, y garantizar la recuperación íntegra de costes.
Sistemas de bonificación-penalización en mancomunidades	Favorecer los municipios con mejores resultados de reducción y reciclaje.
Tasas por circular ( <i>road pricing</i> )	Estimular el uso eficiente del vehículo y reducir las congestiones.
Tasa por el estacionamiento regulado de vehículos	Desincentivar el uso del vehículo y lograr la rotación deseada en el aparcamiento.
Tasa o tarifa por la prestación del servicio de transporte urbano de viajeros	Favorecer el uso del transporte público y garantizar tarifas asequibles para ciertos colectivos.
Tasa por servicios de intervención integral de la administración municipal en las actividades e instalaciones	Favorecer las actividades más ecológicas y desfavorecer las menos. Favorecer el uso de energías renovables.
Tasas urbanísticas	Favorecer la construcción sostenible y la rehabilitación.
Tasa por concesión de licencias y control de la publicidad	Reducir la cantidad de publicidad repartida, favorecer que sea más ecológica.
Tasa por comprobación de ruidos molestos	Desfavorecer las actividades más ruidosas, posibilitar un mejor servicio de control.
Tasa por extracción de arena y otros materiales de construcción del dominio público	Favorecer el uso eficiente de materias primas.
Tasa por actividades de recolección en el dominio público forestal	Posibilitar un mejor control de ciertas actividades de recolección y desincentivar la sobrefrecuentación.
Tasa por acampada	Posibilitar un mejor control y mejorar la calidad de los servicios prestados.
Tasa por el registro y recogida de animales	Posibilitar un mejor control y mejorar la calidad de los servicios prestados.
Tasa por acceso a espacios naturales de titularidad municipal	Posibilitar un mejor control, desincentivar la sobrefrecuentación y el acceso motorizado.
Tasa por los servicios de prevención de ruina	Posibilitar un mejor control y desincentivar las viviendas vacías.

### 3. CONCLUSIONES

La fiscalidad ambiental está adoptando un papel progresivamente más destacado dentro la política ambiental, puesto que se ha demostrado como una herramienta eficaz y económicamente eficiente. Las expectativas para la implementación del tipo de medidas propuestas son, por tanto, favorables. Más si se considera que el Estado español lleva un atraso histórico respecto a otros países de la UE en el ámbito de la fiscalidad ambiental. Aún más, si cabe, en el ámbito local, ámbito en el que su potencial aplicación ha sido menos estudiada y en el que el número de experiencias es reducido. Entre las Administraciones locales, los ayuntamientos son los que cuentan con más instrumentos económicos y de fiscalidad a su alcance.

Aun así, a modo de conclusión conviene recoger cuales de los instrumentos se adivinan como más potentes. Debido a su importancia cuantitativa, los cambios en los impuestos, mayoritariamente por la vía de los beneficios fiscales y de los recargos, son de gran relevancia. Más aún considerando que tres de ellos son de institución obligatoria para los Ayuntamientos.

Otro campo amplio de actuación lo constituyen las tasas y tarifas puesto que es el ámbito en que las entidades locales tienen mayor margen de maniobra. Constituyen buenos ejemplos del potencial de este instrumento la definición de tarifas marginalmente crecientes para el consumo de agua, la implantación de sistemas de pago por generación de residuos, las tasas sobre el aparcamiento, las tarifas del transporte público, las tasas de entrada a espacios naturales de titularidad municipal, las tasas por servicios administrativos (licencias de actividades, licencias urbanísticas, control de la publicidad, control del ruido...) o las tasas sobre la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público.

Las medidas planteadas tienen un sencillo proceso de aprobación administrativa, puesto que los Entes Locales realizan anualmente el trámite de aprobación de sus ordenanzas fiscales y ello facilita su posible adopción. Sin embargo, algunas de las propuestas plantean fórmulas de gestión tributaria más complejas y que requieren mayor control.

La práctica totalidad de las propuestas efectuadas se han limitado a lo que las entidades locales pueden desarrollar con el actual marco legal. Aun así, hay motivos de orden económico y administrativo para argumentar a favor de que las entidades locales tengan una mayor capacidad de actuación en el ámbito de la fiscalidad ambiental, como de hecho ya tienen en otros países. No ha sido objeto de este artículo abordar como debería reformarse la legislación estatal sobre haciendas locales para permitir ahondar en su reforma ecológica. Sin embargo, algunos aspectos que se apuntan como necesarios son, entre otros: superar la excesiva dependencia de los Ayuntamientos respecto de los ingresos vinculados a la actividad urbanística, la posible creación de una fiscalidad local

diferenciada sobre la segunda residencia o sobre el turismo,<sup>21</sup> la posible consideración de criterios bioclimáticos en la definición del IBI o la reformulación del IVTM de modo que la base imponible refleje el uso o la contaminación efectivos.

Es común que, incluso la literatura especializada en fiscalidad ambiental, dedique a las actuaciones a desarrollar desde el ámbito local un papel marginal. Aún reconociendo que las actuaciones más relevantes en este campo deben provenir de instancias administrativas superiores, este artículo ha pretendido demostrar que las posibilidades de actuación a escala local son también relevantes.

## REFERENCIAS

- Blanquer Criado, D. V. (coord.) *Municipios turísticos, tributación y contratación empresarial, formación y gestión del capital humano*. Ed. Tirant lo Blanch. 2000.
- Checa González, C.; Merino Jara, I.: *Tributos Locales*. Manuales UEX, Nº 29. Universidad de Extremadura. 1999.
- Departament de Medi Ambient, Generalitat de Catalunya: *Estudis de Dret Ambiental*. Barcelona. 1995.
- European Environment Agency: *Environmental Taxes: recent development in tools for integration*. Environmental issues series, No. 18. Copenhagen. 2000.
- Franco Sala, L.: *Política Económica del Medio Ambiente. Análisis de la degradación de los recursos naturales*. Cedecs Economía. Barcelona. 1995.
- Gago Rodríguez, A.; Labandeira Villot, X.: *La reforma fiscal verde*. Ediciones Mundi-Prensa. Madrid. 1999.
- Hårsman, B.: *Urban road pricing acceptance*. Imprint-Europe seminar. Brussels, November 21-22. 2001.
- Martínez Alier, J.; Roca Jusmet, J.: *Economía Ecológica y Política Ambiental*. Textos de Economía. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Fondo de Cultura Económica. México. 2000.
- Meland, S.: *Road pricing in urban areas: The Trondheim Toll Ring results from Panel Travel surveys*. GAUDI Project Report, STF63 S94006. 1994.
- OECD/EEA Database on instruments used for environmental policy and natural resources management, <http://www2.oecd.org/eoinst/queries> [29 Febrer 2012]
- Puig Ventosa, I.: “Instrumentos económicos para avanzar hacia la reducción y el reciclaje de residuos urbanos”, *Revista Interdisciplinar de Gestión Ambiental* 48: 22-32. 2002.
- “Potential use of feebate systems to foster environmentally urban sound waste management”. *Waste Management* 24: 3-7. 2004a.

---

21. Bokobo Moiche, S. “Tributación ambiental. Una respuesta a las necesidades económicas de los municipios turísticos” en Blanquer Criado, D. V., 2000, p. 279-294.

– *Fiscalitat ambiental local*. Gestió local en medi ambient, 1. Fundació Pi i Sunyer. 2004b.

– “Las tasas de basuras de pago por generación. El caso de Torrelles de Llobregat”. *Crónica Tributaria* 111: 135-148. Instituto de Estudios Fiscales. 2004c.

Reichenbach (ed.). *Handbook on the implementation of Pay-As-You-Throw as a tool for urban waste management*. EU-funded RTD-project “PAYT”; contract no. EVK4-CT-2000-00021. 2004.

Rosembuj, T.: *Tributos ecológicos en el ámbito municipal*. Impuestos, n. 22, p. 387-402. 1996.

Yábar Sterling, A.; Herrera Molina, P.: *La protección fiscal del medio ambiente. Aspectos económicos y jurídicos*. Marcial Pons, Ediciones jurídicas y sociales. Madrid. 2002.