

LA REFORMA FISCAL ECOLÒGICA MUNICIPAL

Polítiques econòmiques ambientals per a Ens Locals a través de casos d'estudi

Tesi doctoral
30 de desembre de 2005

Ignasi Puig Ventosa
Doctorat de Ciències Ambientals
Universitat Autònoma de Barcelona

Director:
Joan Martínez Alier
Dept. d'Economia i Història Econòmica
Facultat de Ciències Econòmiques i Empresarials
Universitat Autònoma de Barcelona

LA REFORMA FISCAL ECOLÒGICA MUNICIPAL

Polítiques econòmiques ambientals per a Ens Locals a través de casos d'estudi

ÍNDEX

Abreviacions.....	iv
AGRAÏMENTS.....	vi
RESUM	vii
RESUMEN	viii
SUMMARY	ix
1. INTRODUCCIÓ.....	1
1.1 Els problemes ambientals en l'àmbit local	4
1.2 Justificació de la fiscalitat ambiental	10
1.2.1 Externalitats	10
1.2.2 La intervenció pública	11
1.2.3 Tributs ambientals.....	13
1.3 Fiscalitat ambiental i àmbit local.....	18
2. INSTRUMENTS ECONÒMICS DELS ENS LOCALS	24
2.1 Contextualització legal	24
2.2 Instruments disponibles	25
2.3 Els impostos.....	26
2.3.1 Impost sobre Béns Immobles.....	26
2.3.2 Impost sobre Activitats Econòmiques	28
2.3.3 Impost sobre Vehicles de Tracció Mecànica.....	29
2.3.4 Impost sobre Construccions, Instal·lacions i Obres	30
2.3.5 Impost sobre l'Increment de Valor dels Terrenys de Naturalesa Urbana	31
2.3.6 Impost sobre Despeses Sumptuàries	31
2.4 Les taxes.....	32
2.5 Les contribucions especials	35
2.6 Els recàrrecs exigibles sobre els impostos de les Comunitats Autònomes o altres Entitats Locals.....	36
2.7 Els ingressos percebuts en concepte de preus públics.....	36
2.8 Multes i sancions.....	37
3. CRITERIS GENERALS PER A L'AMBIENTALITZACIÓ D'ORDENANCES FISCALS	39
4. AMBIENTALITZACIÓ DELS IMPOSTOS LOCALS	44

4.1	Impost sobre Béns Immobles.....	44
4.2	Impost sobre Activitats Econòmiques	50
4.3	Impost sobre Vehicles de Tracció Mecànica.....	52
4.4	Impost sobre Construccions, Instal·lacions i Obres	56
4.5	Impost sobre l'Increment de Valor dels Terrenys de Naturalesa Urbana	61
4.6	Impost sobre Despeses Sumptuàries	61
5.	AMBIENTALITZACIÓ DE LES TAXES LOCALS	63
5.1	Aigua.....	67
5.1.1	Taxes o tarifes pel subministrament d'aigua potable	67
5.1.2	Taxa de clavegueram i per depuració dels abocaments d'aigües residuals.....	75
5.2	Residus	78
5.2.1	Taxa d'escombraries domiciliàries	78
5.2.2	Taxes d'escombraries per a establiments comercials.....	91
5.2.3	Bonificacions a la taxa d'escombraries	93
5.2.4	Taxes per l'ús de la deixalleria.....	95
5.2.5	Taxes sobre els tractaments finalistes	97
5.2.6	Taxa per serveis especials de neteja.....	100
5.3	Mobilitat.....	101
5.3.1	Taxes per circular	102
5.3.2	Taxes per l'estacionament regulat de vehicles	107
5.3.3	Taxes per entrada de vehicles a través de voreres, reserva de la via pública per a l'aparcament exclusiu i càrrega i descàrrega de mercaderies	113
5.3.4	Taxes per la immobilització, retirada i dipòsit de vehicles abandonats o estacionats defectuosament.....	117
5.3.5	Taxes o tarifes per la prestació del servei de transport urbà de viatgers	118
5.3.6	Taxes per llicències i autoritzacions administratives a taxis i vehicles de lloguer	122
5.4	Autorització i control.....	123
5.4.1	Taxa per la prestació de serveis d'intervenció integral de l'administració municipal en les activitats i instal·lacions.....	124
5.4.2	Taxes urbanístiques.....	125
5.4.3	Taxa per concessió de llicències i control de la publicitat dinàmica	126
5.4.4	Taxa per la prestació de serveis de comprovació de sorolls molestos.....	128
5.5	Aprofitament especial i utilització privativa del domini públic Local..	131
5.5.1	Taxa per repartiment de publicitat a la via pública	132

5.5.2	Taxa per extracció de sorra i altres materials de construcció del domini públic	133
5.5.3	Taxa per activitats de recol·lecció en el domini públic forestal..	135
5.5.4	Taxa per acampada	136
5.5.5	Taxa per ocupació de la via pública amb contenidors privats...	137
5.5.6	Taxes sobre el vol i el subsòl	137
5.5.7	Altres taxes per ocupació privativa o aprofitament especial de la via pública	138
5.6	Altres taxes	139
5.6.1	Taxa pel registre i recollida d'animals	139
5.6.2	Taxes per accedir a espais naturals	141
5.6.3	Taxa pels serveis de prevenció de ruïna	144
5.6.4	Taxa per la prestació del servei d'extinció d'incendis	145
5.6.5	Altres taxes	146
6.	AMBIENTALITZACIÓ D'ALTRES INSTRUMENTS ECONÒMICS D'ÀMBIT LOCAL	148
6.1	Contribucions especials	148
6.2	Preus públics	151
6.3	Recàrrecs locals sobre impostos autonòmics	155
6.4	Multes i sancions.....	157
6.5	Tributs ambientals locals sobre el turisme	157
6.6	Taxes per tolerància.....	160
6.7	Sistemes de bonificació-penalització	164
6.8	Sistemes de fiança.....	168
7.	ORGANITZACIÓ I GESTIÓ INTERNA DE LES PROPOSTES EFECTUADES	171
8.	CONCLUSIONS.....	176
	REFERÈNCIES.....	180
	Normatives.....	180
	Bibliogràfiques	193
ANNEXES:		
	ANNEX 1. PAGAMENT PER GENERACIÓ DE RESIDUS MUNICIPALS A TORRELLES DE LLOBREGAT	200
	ANNEX 2. UNA PROPOSTA D'IMPOST SOBRE EL TURISME PER A LANZAROTE	259
	ANNEX 3. EL SISTEMA METROPOLITÀ DE FINANÇAMENT DEL TRACTAMENT DE RESIDUS	315
	ANNEX 4. CURRÍCULUM VITAE DE L'AUTOR	354

RESUM

En els últims vint anys s'ha proposat una reforma fiscal "verda". L'ús de la fiscalitat com a instrument de política ambiental s'ha demostrat una eina eficaç i eficient a escala estatal i regional. Tanmateix, la seva potencial aplicació a escala local ha estat poc estudiada i, a l'Estat espanyol, el nombre d'experiències és reduït. Tot i que els Ens Locals disposen de la seva estructura tributària, i anualment aproven les seves ordenances fiscals, habitualment aquestes tenen una finalitat estrictament recaptadora. Podem veure els municipis des de la perspectiva de l'Ecologia Urbana (estudiant els fluxos de materials i energia i els impactes ambientals) i introduir en les ordenances fiscals criteris que les facin incentivar econòmicament les bones pràctiques ambientals.

La tesi (mitjançant casos d'estudi) analitza aspectes a tenir en compte respecte la creació dels tributs, la selecció de la base imposable i del tipus impositiu o quota, la seva publicitat, l'aplicació de beneficis fiscals, la possible regressivitat de la fiscalitat ambiental, la seva possible "neutralitat"... Considerant aquests aspectes, la tesi analitza els diferents instruments fiscals i econòmics a mans dels Ens Locals, proposant accions concretes i legalment viables amb finalitat ambiental.

Entre els instruments analitzats destaquen pel seu potencial les modificacions plantejades sobre l'Impost sobre béns immobles, l'Impost sobre construccions, instal·lacions i obres, les taxes d'escombraries, les taxes per aparcament, les taxes per serveis administratius diversos (llicències d'activitats, llicències urbanístiques, control de la publicitat, control del soroll...), les taxes per la utilització del domini públic, les tarifes de l'aigua i del transport públic...

La tesi demostra que l'aplicació de la fiscalitat ambiental és rellevant a escala local, però també amb efectes positius en un àmbit geogràfic més extens. La fiscalitat pot ser en endavant un nou camp de la política ambiental local que complementi els instruments emprats fins ara.

Paraules clau: Fiscalitat ambiental. Ecologia urbana. Ordenances fiscals. Hisendes locals. Impuestos. Taxes. Tarifes. "Pay as you throw". Impuestos turístics.

RESUMEN

En los últimos veinte años se ha propuesto una reforma fiscal “verde”. El uso de la fiscalidad como instrumento de política ambiental se ha demostrado una herramienta eficaz y eficiente a escala estatal y regional. Aun así, su potencial aplicación a escala local ha sido poco estudiada y, en el Estado español, el número de experiencias es reducido. A pesar de que los Entes Locales disponen de su estructura tributaria, y anualmente aprueban sus ordenanzas fiscales, habitualmente éstas tienen una finalidad estrictamente recaudadora. Podemos ver los municipios desde la perspectiva de la Ecología Urbana (estudiando los flujos de materiales y energía y los impactos ambientales) e introducir en las ordenanzas fiscales criterios que las hagan incentivar económicamente las buenas prácticas ambientales.

La tesis (mediante casos de estudio) analiza aspectos a tener en cuenta respecto la creación de los tributos, la selección de la base imponible y del tipo impositivo o cuota, su publicidad, la aplicación de beneficios fiscales, la posible regresividad de la fiscalidad ambiental, su posible “neutralidad” fiscal... Considerando estos aspectos, la tesis analiza los diferentes instrumentos fiscales y económicos de que disponen los Entes Locales, proponiendo acciones concretas y legalmente viables con finalidad ambiental.

Entre los instrumentos analizados destacan por su potencial las modificaciones planteadas sobre el Impuesto sobre bienes inmuebles, el Impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras, las tasas de basuras, las tasas por aparcamiento, las tasas por servicios administrativos (licencias de actividades, licencias urbanísticas, control de la publicidad, control del ruido...), las tasas por la utilización del dominio público, las tarifas del agua y del transporte público...

La tesis demuestra que la aplicación de la fiscalidad ambiental es relevante a escala local, pero que también tiene efectos positivos sobre un ámbito geográfico más extenso. La fiscalidad puede constituir en adelante un nuevo campo de la política ambiental local que complemente los instrumentos empleados hasta ahora.

Palabras clave: Fiscalidad ambiental. Ecología urbana. Ordenanzas fiscales. Haciendas locales. Impuestos. Tasas. Tarifas. “Pay as you throw”. Impuestos turísticos.

SUMMARY

In the last twenty years, a green tax reform has been proposed. At national and regional scales, fiscal instruments have proved to be effective and efficient tools of environmental policy. However, their potential application at the local scale has not been thoroughly studied, and in Spain, the number of applications is small. Although local authorities have their own tax system, and annually pass their fiscal ordinances, habitually they only have a revenue raising purpose. Municipalities could be seen from the perspective of Urban Ecology (studying the flows of materials and energy and assessing their environmental impacts); and environmental criteria could be introduced in fiscal ordinances to stimulate good environmental practices.

This thesis (by means of case studies) analyses issues to consider in the definition of such fiscal ordinances, including, the creation of the taxes, selection of the tax base, selection of the tax rate or quota, publicity, application of tax reductions, possible regressive effects, possible revenue neutrality, etc. Considering these various aspects, the different economic and fiscal instruments available to local authorities are analysed, whilst proposing feasible and legally viable actions with an environmental purpose.

Instruments analysed with a higher environmental benefit include taxes on real estate and new constructions; charges on waste, parking and administrative services (commercial activity licences, construction licences, control of advertising activities, control of noise, etc.); taxes on the use of public domain; water and public transportation tariffs, etc.

This thesis demonstrates that the application of environmental taxes is not only relevant at the local scale, but also has positive effects at the larger spatial level. Environmental taxation can constitute a new field for local environmental policy, complementing present instruments.

Keywords: Environmental taxation. Urban ecology. Fiscal ordinances. Local treasury. Taxes. Charges. Tariffs. "Pay as you throw". Tourist taxes.