

INTRODUCCIÓN DE CRITERIOS SOCIALES EN LAS ORDENANZAS FISCALES MUNICIPALES

Almazor Escartín, L., Puig Ventosa, I.
ENT Environment and Management

1. Introducción

Desde la aparición de la Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos (LISMI), la normativa también ha experimentado un desarrollo que ha hecho posible que a lo largo del tiempo sean reconocidos una serie de derechos y deberes para con aquellas personas que se hallan en situación de exclusión social o bien desprotegidas desde algún otro punto de vista. Signo de ello son normas tales como la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad; la Ley 41/2003, de 18 de noviembre, de protección patrimonial de las personas con discapacidad y de modificación del Código Civil, de la Ley de Enjuiciamiento Civil y de la Normativa Tributaria con esta finalidad; la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas o el Real Decreto 290/2004, de 20 de febrero, por el que se regulan los enclaves laborales como medida de fomento del empleo de las personas con discapacidad, entre otras .

La aparición de todas estas normas y un contexto favorable para la defensa de valores de igualdad y de protección social para las personas ha dado lugar a acciones concretas, como son la reserva obligatoria de puestos de trabajo para personas con discapacidad igual o superior al 33% tanto en la Administración Pública (5%) como en el de la empresa privada (2% de la plantilla para empresas de más de 50 trabajadores)¹.

Asimismo, se ha avanzado en la incorporación de cláusulas sociales en la contratación pública, ya sea a través de la posibilidad que establece el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas en su disposición adicional octava y por la que se prevé la posibilidad de señalar en los contratos preferencias de contratación por aquellas empresas que cumplan en el momento de acreditar su solvencia técnica un número igual o superior al 2% de puestos de su plantilla ocupados por personas minusválidas. También se contempla la posibilidad de indicar una preferencia, en los mismos términos que en el caso anterior y para los contratos relativos a prestaciones de carácter social o asistencial, por aquellas entidades sin ánimo de lucro que tienen una finalidad o actividad que mantiene una relación directa con el objeto del contrato².

¹. De acuerdo con lo recogido en el Real Decreto 2271/2004, de 3 de diciembre, por el que se regula el acceso al empleo público y la provisión de puestos de trabajo de las personas con discapacidad y con lo recogido en la LISMI en el caso de la empresa privada.

². Ortega, 2002. Véase también, Lesmes, 2001.

Igualmente, los centros ocupacionales o centros especiales de empleo para personas con discapacidad y los más recientes enclaves laborales³ constituyen una respuesta a la persistencia de desigualdades en la sociedad y con el objetivo de normalizar la vida de aquellas personas que se encuentran en situación de desventaja social.

Tal y como hemos visto, para incidir sobre la discriminación y la desigualdad social se articulan diferentes políticas públicas. El objetivo de este artículo es analizar una familia de instrumentos clave dentro de estas políticas: los de carácter tributario. Más allá de su función recaudatoria principal, los instrumentos fiscales pueden utilizarse con finalidad extrafiscal, y no solo en el ámbito de la política social, sino también en el ámbito de otras políticas públicas (como la ambiental, por ejemplo). La constitucionalidad de los impuestos extrafiscales ha sido admitida por el Tribunal Constitucional al señalar que “tanto el sistema tributario en su conjunto como cada figura tributaria concreta forman parte de los instrumentos de que dispone el Estado para la consecución de los fines económicos y sociales constitucionalmente ordenados” (STC 37/1987, FJ 13).

En este sentido, existen diferentes medidas, como es el caso de las bonificaciones en las cuotas de la seguridad social para determinados colectivos (personas desempleadas de larga duración, mujeres de más de 45 años, personas en situación de exclusión social, discapacitados, etc.). Según De la Fuente (2004: 158), *“El título de familia numerosa da derecho a una serie de beneficios en materia de educación [...] transporte, acceso a viviendas de protección oficial, préstamos, exenciones fiscales, etc.”*. De hecho, los supuestos previstos en la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de protección a las familias numerosas, aluden a exenciones y bonificaciones en materias como *“los transportes públicos, urbanos e interurbanos, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 20 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres”* (art. 12.1). También a título de ejemplo y en ámbitos como el de la política contra la discriminación a personas discapacitadas, Cabra (2004: 31) menciona los beneficios fiscales como un tipo de instrumentos que han dado resultados positivos para la inserción laboral de estas personas.

La introducción de medidas con finalidad extrafiscal (social, en este caso) se puede dar por parte de todas las administraciones que definen el sistema tributario, sin embargo, el ámbito local es posiblemente aquél en el que menos se ha avanzado en este terreno. Esto es, en parte, debido al reducido margen que deja a los Ayuntamientos 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 (en adelante, TRLHL) para la regulación de sus ordenanzas fiscales; pero el escaso avance también se debe a la ausencia de un estudio sistemático de las posibilidades existentes.

³. De acuerdo con CERMI (2004:4), *“[...] la finalidad de los enclaves laborales es lograr la mayor integración de los trabajadores con discapacidad con especiales dificultades en el mercado de trabajo ordinario, para lo cual los enclaves suponen una medida de utilidad para ampliar las posibilidades de empleo de estos Centros, así como facilitar la transición desde el empleo protegido en el centro especial de empleo al empleo ordinario”*.

El presente artículo versa sobre las posibilidades que tienen las Haciendas Locales de utilizar sus tributos con finalidad extrafiscal y, particularmente, con finalidad social⁴. Concretamente, se analizan las posibilidades de considerar en las ordenanzas fiscales criterios referentes a:

- Capacidad económica.
- Discapacidades físicas y/o psíquicas.
- Franjas de edad más vulnerables: población infantil/juvenil, población mayor de 65 años.
- Condición laboral: parados, pensionistas, jubilados.
- Familias monoparentales y familias numerosas.
- Colectivos en situación de exclusión social.
- Entidades sin ánimo de lucro.
- Aspectos relacionados con la asistencia sanitaria.

El TRLHL define los diferentes recursos que conforman las haciendas locales y delimita las posibilidades de actuación que las Entidades Locales tienen sobre cada uno de ellos. Otras Leyes relevantes para el análisis son la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos y la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria..

2. Introducción de criterios sociales en los impuestos locales

Los impuestos municipales son el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, el Impuesto sobre Actividades Económicas, el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica, el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras, y el Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana. Los tres primeros son de imposición obligatoria por parte de los Ayuntamientos, mientras que los otros dos son de imposición potestativa. Para todos ellos, las posibilidades de incidencia con la finalidad social analizada vienen muy acotadas por el TRLHL, pero por la importancia recaudatoria de estos impuestos, las opciones que efectivamente se puedan desarrollar tienen una gran relevancia.

2.1 Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI)

En términos generales, el IBI constituye el impuesto municipal que genera una mayor nivel de recaudación⁵ y, por tanto, de ahí deriva la importancia de las posibilidades que se comentan en este apartado.

Respecto a las exenciones de carácter potestativo, el art. 62.3 del TRLHL recoge la posibilidad que la ordenanza fiscal establezca la exención de aquellos centros sanitarios de titularidad pública ubicados en el municipio. Si bien no tendría mucho

⁴. En otro sentido, *Puig (2004)* presenta un análisis de las posibilidades para utilizar los tributos locales con otro fin extrafiscal: el ambiental.

⁵. Según datos de la Dirección General del Catastro del Ministerio de Economía y Hacienda, el volumen de recaudación en todo el Estado en concepto de IBI para el año 2003 fue de 4.849.340.000 euros.

sentido –desde el punto de vista de los objetivos pretendidos– aplicar esta exención de forma general, quizás sería recomendable estudiar qué centros sanitarios prestan servicio en el municipio y cuáles de ellos juegan un papel social que justifica la aplicación de la exención. Los aspectos formales de esta medida deberán quedar determinados explícitamente por la ordenanza fiscal reguladora del impuesto.

En cuanto a las viviendas de protección oficial, el art. 73.2 del TRLHL prevé una bonificación del 50% de la cuota del impuesto durante los tres primeros años posteriores al otorgamiento de la calificación de la vivienda. Además, de manera potestativa, el municipio podrá regular una bonificación de hasta el 50% en los años posteriores si así lo establece la ordenanza fiscal reguladora del impuesto y en las condiciones de duración y cuantía que ésta establezca.

Por otra parte, el art. 74.4 del TRLHL ofrece la posibilidad, siempre que la ordenanza fiscal reguladora así lo especifique, de aplicar una bonificación de hasta el 90% de la cuota del IBI para aquellas familias reconocidas como numerosas. Respecto al porcentaje concreto y a la duración del beneficio fiscal, también deberán ser establecidos por la ordenanza fiscal.

Asimismo, existe un supuesto por el que puede preverse una bonificación destinada a compensar aquellas áreas o asentamientos peculiares por el tipo de actividad que acogen y por disponer de un nivel de servicios inferior al consolidado en el ámbito municipal general. Según el art. 74.1 del TRLHL, el porcentaje máximo de bonificación a aplicar será del 90%, que en todo caso y conjuntamente con el resto de criterios necesarios para su aplicación, deberá ser definido por la ordenanza fiscal.

Cabe también destacar la posibilidad de incrementar hasta en un 50% la cuota líquida del impuesto para los inmuebles desocupados con carácter permanente, de acuerdo con el art. 72.4 del TRLHL. Desincentivar económicamente la tenencia de inmuebles desocupados favorece que afloren nuevos inmuebles en el mercado tanto de venta como de alquiler, con la consecuencia positiva que esto puede significar sobre los precios. La dificultad en el acceso a la vivienda es uno de los aspectos que puede conducir a la exclusión social.

Respecto a la aplicación de las bonificaciones obligatorias y potestativas que afectan el IBI y de acuerdo con lo recogido en los artículos 73.4 y 74.4 del TRLHL, la ordenanza fiscal reguladora del impuesto ha de especificar la compatibilidad entre los beneficios fiscales citados y con el resto de beneficios fiscales que están previstos en el TRLHL al margen del ámbito social.

Es oportuno mencionar que la evolución del volumen de beneficios fiscales aplicados sobre este impuesto en el ámbito nacional, en la categoría de bienes de naturaleza urbana y para el periodo 1990-2003 ha sido claramente ascendente –pasando de 215 millones de euros en 1990 a 535 en 2003–⁶. Sin embargo, hay que considerar que en

⁶. Según el documento *Impuesto de Bienes Inmuebles. Bienes de naturaleza urbana* del apartado de estadísticas catastrales en formato pdf, dentro de las Estadísticas de la Dirección General del Catastro del Ministerio de Economía y Hacienda.

este nivel de agregación no es posible conocer los conceptos que han motivado dichos beneficios fiscales y en qué grado tienen que ver con finalidades sociales. Por otra parte, también hay que este incremento de los beneficios fiscales es muy modesto comparado con el crecimiento experimentado por las cuotas liquidadas del impuesto en todo el Estado, que pasó de 1.743.401.644 euros en 1990 a 4.849.340.000 euros para el año 2003.

2.2 Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE)

Desde la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, de reforma de la Ley reguladora de Haciendas Locales⁷, la importancia del Impuesto sobre Actividades Económicas ha disminuido mucho, puesto que los sujetos pasivos afectados por el mismo son sólo aquellos con una cifra anual de negocio superior a 1.000.000 euros.

Las únicas oportunidades existentes para la introducción de criterios sociales son la bonificación obligatoria del 95% de la cuota del impuesto en el caso de sociedades cooperativas (art. 88.1.a, TRLHL) y la bonificación de hasta un 50% –que debe estar expresamente recogida en la ordenanza fiscal reguladora– para aquellas empresas que disponen de un plan de transporte para sus trabajadores, ya sea colectivo o compartido (art. 88.2.c, TRLHL). Esta iniciativa, además de contribuir a la pacificación del tráfico y a un incremento de la calidad en el uso del espacio urbano, puede suponer un ahorro para los trabajadores de los costes a asumir en concepto de desplazamiento al lugar de trabajo.

2.3 Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica

El TRLHL (art. 93) indica una serie de exenciones de carácter obligatorio para este impuesto, como son las aplicadas a ambulancias, vehículos destinados a asistencia sanitaria, vehículos adaptados para personas con movilidad reducida (vehículo de tara no superior a 350 kg, que no puede alcanzar en llano una velocidad superior a 45 km/h), vehículos de uso exclusivo de personas con una minusvalía superior al 33% y, finalmente, aquellos vehículos destinados a transporte público urbano que exceden la capacidad de nueve plazas, incluida la del conductor.

La articulación actual de este impuesto no permite un margen mayor a efectos de la introducción de criterios sociales.

2.4 Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras

El TRLHL, en su artículo 103.2, prevé diferentes supuestos en los que la ordenanza fiscal reguladora del impuesto puede regular bonificaciones con carácter potestativo.

⁷. Ya derogada, aunque sigue vigente la citada novedad en relación al IAE, integrada ahora en el TRLHL.

Los titulares de viviendas de protección oficial pueden ser beneficiados con una bonificación máxima del 50% respecto a la cuota del impuesto por cualquier obra, construcción o instalación y en virtud de lo expuesto en el artículo 103.2.d.

Aquellas obras, construcciones o instalaciones cuyo objetivo favorezca el acceso y habitabilidad de las personas discapacitadas pueden ser objeto de una bonificación de hasta el 90% de la cuota del impuesto, de acuerdo con el apartado e del mismo artículo.

También se prevé una bonificación de hasta el 95% de la cuota para aquellas construcciones, instalaciones u obras que puedan ser de interés especial por circunstancias sociales y de fomento del empleo, entre otras, y que deberán ser valoradas por la propia corporación municipal. Este precepto ofrece un margen de actuación importante a los municipios y posibilita que siempre que quede previsto y debidamente justificado en la ordenanza fiscal, sea posible aplicar bonificaciones tales como obras en construcciones con una clara finalidad social: sedes de organizaciones sociales, residencias benéficas para la tercera edad, centros para la acogida de personas en situación de marginalidad, etc.

Finalmente y sin perjuicio de lo expuesto anteriormente, el TRLHL contempla la posibilidad de deducir de la cuota resultante del impuesto (una vez aplicadas las bonificaciones correspondientes) el importe de la tasa de otorgamiento de la licencia urbanística por la obra, construcción o instalación en cuestión. Que esto sea así dependerá de los términos en que la ordenanza fiscal reguladora del impuesto sea redactada. Desde una perspectiva social, se valora positivamente proceder a la incorporación de esta deducción en aquellos casos en que los sujetos pasivos demuestren una baja capacidad económica, que se recomienda determinar en función del nivel de ingresos de la unidad familiar, el número de miembros y la relación de ambos con el salario mínimo interprofesional.

3. Introducción de criterios sociales en las tasas municipales

Las tasas constituyen el tributo en que el margen legal para la introducción de criterios extrafiscales (sociales en este caso) es más amplio. Referente a la potestad local para el establecimiento de tasas el TRLHL (art. 57) establece que "*Los ayuntamientos podrán establecer y exigir tasas por la prestación de servicios o la realización de actividades de su competencia y por la utilización privativa o el aprovechamiento especial de los bienes del dominio público municipal*". Aunque el tipo, número e importe de las tasas diferirá de municipio a municipio, es posible identificar algunas reglas básicas para la incorporación de criterios sociales en las ordenanzas fiscales que las deben regular.

En el caso de las tasas que gravan la realización de actividades administrativas de competencia local, existen diferentes fórmulas para realizar considerar criterios sociales en su definición. Para las tasas sobre la expedición de documentos y otras actividades administrativas, las principales aportaciones pasan por eliminar cargas fiscales a aquellos sujetos pasivos con capacidad económica reducida como sucede

en Terrassa (OF. Núm. 3.1, 2005), por eximir del pago a personas en situación de desempleo o incluso bonificar en un 50% aquellas fotocopias que los estudiantes requieran de la administración local en el marco de sus trabajos académicos, lo que pasa en el municipio de Lleida. Otros municipios, como Girona, prevén la exención de las entidades sin ánimo de lucro, siempre que tengan por objeto actuaciones desinteresadas y no supongan la puesta en marcha de ningún tipo de obra o establecimiento (Ordenança fiscal reguladora de les taxes per a l'estudi, anàlisi i expedició de documents, 2005).

Respecto a las tasas sobre el otorgamiento de licencias diversas (de carácter urbanístico, para la puesta en marcha de actividades económicas, de autotaxi y otros vehículos de alquiler, etc.), los criterios sociales más habituales consisten en la bonificación en la construcción de viviendas públicas y en aquellas obras y construcciones de interés social e incluso ciudadano, como pueden ser residencias benéficas para la tercera edad o otros tipos de centros de asistencia social⁸. También en el caso de obras llevadas a cabo por entidades sin ánimo de lucro o cooperativas de viviendas, existen municipios como Vilanova i la Geltrú que prevén una exención del pago de la tasa⁹. En el caso de las licencias y autorizaciones para taxis o vehículos de alquiler es oportuno prever bonificaciones para los titulares de vehículos acondicionados para poder llevar a cabo el transporte de personas con discapacidad en cuanto a la movilidad¹⁰.

Finalmente, respecto a aquellas otras tasas que se aplican en el caso de iniciar algún tipo de actividad económica en el municipio, las principales posibilidades desde un punto de vista social pasan por reducir/eliminar las cargas fiscales a empresas de economía social que ponen en marcha su actividad; eximir del pago de la tasa a aquellas iniciativas empresariales que han sido específicamente catalogadas por la administración competente por sus valores de innovación, sociales o ambientales; bonificar los esfuerzos de contratación de las empresas de nueva creación y, específicamente, los de aquellas empresas que, pese a no estar obligadas a hacerlo según la normativa vigente, realicen contrataciones a personas con diferentes tipos y grados de discapacidad. Dado que algunas de estas circunstancias se cumplen a posteriori de la aplicación de la exención/bonificación, los Ayuntamientos deben prever mecanismos que aseguren su cumplimiento o bien deben reservarse el derecho de retirar el beneficio fiscal en caso de no haberse producido la circunstancia que lo motiva. Así, por ejemplo, en Vilanova i la Geltrú (OF. Núm. 9, 2005) se prevén bonificaciones en la tasa por intervención integral de la administración ambiental en actividades e instalaciones de nueva creación o bien establecimientos de nueva implantación en el municipio que creen ocupación, en régimen de contrato laboral y

⁸. Ayuntamiento de Badalona. Ordenanza Fiscal Núm. 14. Tasa para licencias urbanísticas, 2005.

⁹. Ayuntamiento de Vilanova i la Geltrú. Ordenanza Fiscal Núm.10. Tasa por la intervención de la Administración en actividades de edificación, uso del suelo, vía pública y medio ambiente, 2004.

¹⁰. El Ayuntamiento de Terrassa prevé una bonificación del 50% de la tasa para la concesión de licencias y autorizaciones administrativas de vehículos de autotaxi y otros vehículos de alquiler debidamente adaptados a personas con discapacidad en cuanto a la movilidad (OF Núm. 3.3, 2005).

por el plazo mínimo de un año (a partir del inicio de la actividad). El número mínimo de trabajadores a contratar ha de ser de tres y la bonificación se incrementa a medida que lo hace el número de contratos. Asimismo, se exige a la empresa bonificada que en un periodo de 30 días, posteriores al cumplimiento del año de vida de la empresa, presente la documentación justificativa de las contrataciones y de su duración. En caso de incumplimiento de esta obligación formal o de no haber mantenido a los trabajadores por los que se bonifica a la empresa durante el periodo establecido, el Ayuntamiento practicará la liquidación del importe bonificado y que no se satisfizo inicialmente.

Otro aspecto que podría ser objeto de bonificación en esta misma línea es la contratación de personas con discapacidad por un periodo mínimo de un año y siempre que la empresa e, incluso, fundación o asociación benéfica sin ánimo de lucro no estén legalmente obligadas a hacerlo.

La previsión de beneficios fiscales en las tasas que gravan la utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público (reservas de vía pública, aprovechamiento de la misma en momentos puntuales, uso de equipamientos municipales de todo tipo para el desarrollo de diferentes actividades, aparcamiento en determinadas áreas del municipio...) cobra sentido en casos específicos. Cuando se trata del uso de determinados equipamientos municipales, es adecuado prever bonificaciones/exenciones para personas con reducida capacidad económica; adicionalmente, también se puede prever un trato específico para las entidades y fundaciones sin ánimo de lucro que utilizan espacios de propiedad municipal como apoyo a determinadas actividades con vocación social. Respecto a la ocupación de la vía pública por estacionamiento (zonas azules), es recomendable prever bonificaciones o incluso exenciones en las tasas para aquellas personas con discapacidad y titulares de vehículos adaptados para personas de movilidad reducida, e incluso levantar algunas de las limitaciones horarias que puedan existir. Para esta misma tasa, otro criterio habitualmente recogido es la exención para aquellos vehículos destinados a asistencia sanitaria de la Seguridad Social, vehículos de la Cruz Roja y aquellas ambulancias que se encuentran prestando servicio. Tal es el caso de Córdoba (OF. Núm. 407, 2005) o Madrid (OF. Tasa de estacionamiento de vehículos en determinadas zonas de la capital, 2004).

Finalmente, en el caso de otros servicios prestados por la Administración local, destaca la recogida y tratamiento de residuos urbanos. En general, el criterio social principal a considerar en la determinación de la cuota de la tasa es la capacidad económica, de forma que las personas con capacidad reducida queden exentas de su pago o sean bonificadas en un cierto porcentaje. En el caso de la tasa de residuos, a esto se añade la cuestión del modo en que la tasa haya sido concebida. Dado que las tasas son en general regresivas puesto que significan una fracción menor de la renta del sujeto pasivo cuanto mayor sea ésta, desde el punto de vista social es deseable considerar en el diseño de las mismas –aunque sea de forma indirecta– la capacidad económica de los contribuyentes. Desde este punto de vista son preferibles modelos que usen como base imponible indicadores que correlacionen –aunque sea débilmente– con el nivel de renta tales como el consumo de agua, el valor catastral del inmueble, la propia generación de residuos (sistemas de pago por generación)... y

evitar modelos como los de tasa plana igual para todos los contribuyentes o tasas proporcionales al número de miembros de cada unidad familiar. De todos modos, en el diseño de las tasas de basuras hay que considerar también la posibilidad de crear incentivos ambientales¹¹, que no necesariamente apuntarán siempre en la misma dirección que las consideraciones de tipo de social.

En cualquier caso, cuando el diseño de la tasa se realice tomando como base imponible el consumo de agua, el número de miembros o la propia generación de residuos, puede anticiparse un impacto relativo mayor en aquellas unidades familiares de más miembros, motivo por el que se considera razonable que en estos casos se apliquen bonificaciones a las familias numerosas.

4. Introducción de criterios sociales en tarifas

Existen algunos servicios de ámbito municipal, como pueden ser el transporte urbano, los aparcamientos municipales y el suministro de agua potable, que tienden a ser regulados mediante tarifas. En general, el cobro por la prestación de este tipo de servicios se realiza a través de tarifas cuando el servicio es gestionado por empresas privadas –ya sea a través de concesiones u otros tipos de gestión indirecta– o mixtas que facturan directamente a los usuarios. Por otra parte, los servicios se acostumbran a financiar mediante tasas cuando la empresa gestora es íntegramente de capital municipal o bien cuando el servicio se presta directamente desde la propia Corporación. De todas formas, también existen municipios en que estos servicios son gestionados por empresas municipales y en que el instrumento aplicado son tarifas e incluso precios públicos, demostrando la existencia de cierta arbitrariedad en la regulación de estos aspectos.

Respecto al transporte público urbano, es conveniente que las tarifas sean lo más asequibles posible, para así favorecer su uso, con la consiguiente mejora en términos de calidad del espacio urbano y del aire, disminución del ruido, etc.

Diversas posibilidades para incidir con una finalidad social en las tarifas son bonos de precio ventajoso para pensionistas (también, en ocasiones, se puede prever una bonificación adicional para aquellos casos en que se acredite capacidad económica reducida) o tarjetas específicas para personas con disminución o invalidez que les permitan acceder a bonificaciones adicionales en la compra de los diversos títulos de transporte. Ambas iniciativas ya existen en algunos municipios españoles.

Otras posibilidades pueden ser la previsión de precios más favorables a colectivos como niños, estudiantes, personas con baja capacidad económica... Algunos ejemplos son:

¹¹. Para una discusión al respecto, ver Puig Ventosa, I. "Definición de tasas municipales de gestión de residuos para incidir en la reducción y el reciclaje", p. 85-105, a Romano, Barrenechea, 2001.

- Los niños y niñas menores de 4 años viajan gratuitamente en Zaragoza (Normas del Servicio, 2005).
- Los jóvenes que presentaban el *Carnet Jove* accedían a precios reducidos en Cabrera de Mar (OF. Núm. 35, 1999).
- En el caso de estudiantes, es posible la obtención de bonos multiviaje específicos o el establecimiento de tarifas reducidas para grupos escolares, como en Tarragona (Empresa Municipal de Transportes Públicos de Tarragona, SA) y Reus (Reus Transport Públic, SA) respectivamente.
- Los titulares del carné de familia numerosa acceden a tarifas reducidas (OF. Núm. 21, 2004) en Vilanova i la Geltrú.
- Finalmente, las personas con renta baja, definida según el importe del salario mínimo interprofesional vigente y en función del número de miembros de la unidad familiar disponen de bonos de transportes especiales en la ciudad de Salamanca (OF. Núm. 145, 2003).

Otras oportunidades para generar bonos de precio más ventajoso, favoreciendo el uso del transporte público, podría ser la creación de títulos multiviaje de coste más reducido, pero tan sólo válido en las horas de menor congestión del servicio.

En cuanto a la gestión de las tarifas de los aparcamientos urbanos, es importante que cualquier persona que tenga necesidad de acercarse al centro urbano o a otra área del municipio en transporte privado pueda hacerlo en igualdad de condiciones con independencia de su situación económica; sin embargo, los importes no deben ser excesivamente reducidos, dado que esto favorecería la circulación en transporte privado, aspecto que no se desea incentivar.

En otro sentido, deberían gozar de tarifas reducidas por estacionamiento o incluso de una exención total los vehículos al servicio de personas discapacitadas. Esto es así en el municipio de Terrassa (OF Núm. 3.17, 2005). Igualmente, es posible eximir las ambulancias y servicios básicos similares, al modo que lo hacen municipios como Granada (OF. Núm. 7, 2005) o Vilanova i la Geltrú (OF. Núm. 15, 2004).

En lo referente al agua, las entidades locales también acostumbran a articular los ingresos por la prestación del suministro a través de tarifas. Los consumos básicos del agua (usos de boca e higiénicos) deben considerarse como un bien de primera necesidad, y por tanto desde un punto de vista social es fundamental que a estos consumos se pueda acceder a un coste muy bajo. A estos efectos, se debería determinar un cierto consumo (definido por cápita) que fuese accesible a un precio fuertemente bonificado.

Por otro lado, la *Directiva 2000/60/CE por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas* estipula el principio de recuperación de costes, de modo que para compensar los consumos básicos bonificados haría falta gravar de forma más que proporcional a los consumos más elevados. Se debería articular, pues, una estructura de tarifas creciente, de modo que –para unidades de consumo con el mismo número de residentes– el precio del metro cúbico se incrementase a medida que aumentase el consumo. Este tipo de estructura tarifaria también es la que se considera más deseable desde un punto de vista ambiental,

puesto que incentiva el ahorro sobretodo en aquellos consumos que se consideran más superfluos y en los que por tanto es más viable que se produzcan¹².

Para poder articular en la práctica esta estructura tarifaria haría falta disponer de contadores así como conocer el número de residentes asociados a cada unidad de consumo, para poder así derivar el consumo por cápita y aplicar las correspondientes tarifas.

Dado que los contadores no están presentes en todas las viviendas sería conveniente favorecer la transición de los sistemas de aforo mediante tarifas más atractivas para los primeros, junto a una buena estrategia de comunicación. Mientras no se haya generalizado el uso de contadores podría ser adecuado prever tarifas bonificadas para usuarios en situaciones especiales (personas con escasa capacidad económica, pensionistas, etc.).

5. Introducción de criterios sociales en las contribuciones especiales

Por las características de esta figura tributaria, la única opción de incorporar algún criterio de tipo social queda restringida a la determinación del porcentaje a cubrir por el conjunto de contribuciones especiales sobre el total de coste que para el municipio tiene la obra, establecimiento o la ampliación de servicio, teniendo presente el límite legal del 90% marcado por el TRLHL. En consecuencia, la determinación de este porcentaje podría tener en cuenta las características socio-económicas de los sujetos pasivos afectados. Así, a modo de ejemplo, para las contribuciones especiales relacionadas con actuaciones que tengan lugar en las áreas del municipio más deprimidas se podrían establecer porcentajes de cobertura de costes inferiores, comparativamente a si las mismas actuaciones se realizasen en áreas en mejor situación socioeconómica. Esta recomendación perdería validez para aquellas contribuciones especiales que recayeran sobre empresas subministradoras o concesionarias de servicios.

6. Introducción de criterios sociales en precios públicos

Los precios públicos, aún no siendo elementos tributarios, constituyen igualmente recursos de las haciendas locales, generalmente también regulados mediante ordenanzas fiscales, y para ellos también analizamos a continuación la posibilidad de introducir elementos con una finalidad social.

Los precios públicos se definen como aquellos ingresos que la Administración cobra en concepto de prestación de actividades y servicios de su competencia que cumplen dos requisitos de forma simultánea: son demandados o recibidos voluntariamente por parte de los administrados y constituyen servicios también prestados por el sector privado, con quien la Administración actúa en competencia. Igualmente, en cuanto a la

¹². Para una discusión más detallada sobre las implicaciones ambientales de la estructura de las tarifas de suministro de agua potable, véase *Roca (2004)*.

articulación de los precios públicos y en términos generales, éstos deben por lo menos cubrir la totalidad coste del servicio o actividad que los motiva. Eventualmente, y de acuerdo con lo recogido en el artículo 44.2 del TRLHL, *“cuando existan razones sociales, benéficas, culturales o de interés público que así lo aconsejen, la entidad podrá fijar precios públicos por debajo del límite previsto (...). En estos casos deberán consignarse en los presupuestos de la entidad las dotaciones oportunas para la cobertura de la diferencia resultante si la hubiera”*.

En este sentido, el tipo de beneficios fiscales que pueden incorporarse a los precios públicos pueden consistir en bonificaciones de la cuota o incluso exenciones de su pago en casos motivados por la baja capacidad económica del sujeto pasivo. Éste podría ser el caso de cursos municipales, servicios de teleasistencia domiciliaria, uso de instalaciones deportivas municipales... en los que sería posible prever beneficios fiscales para pensionistas, miembros de familias numerosas, monoparentales... con bajo nivel de ingresos, adultos en situación de desempleo, etc. Otro ejemplo podrían ser los beneficios fiscales aplicados en el uso de los servicios de un vivero de empresas en el municipio de Terrassa (OF. Núm. 4.1, 2005) para fomentar y/o facilitar la ocupación de aquellos colectivos con más dificultades de inserción, en particular jóvenes y mujeres de más de 40 años. En esta misma línea, se podrían ampliar las bonificaciones a iniciativas empresariales que presentaran pautas contractuales que beneficiasen a desempleados de larga duración y a otros colectivos con dificultades de integración laboral, y siempre que no existiese obligación legal de dicha contratación.

7. Conclusiones

Es la administración supralocal –particularmente la central– la que dispone de los instrumentos tributarios más potentes y, por tanto, de aquellos en los que tiene más sentido introducir criterios sociales que contribuyan a la redistribución de la riqueza o que favorezcan colectivos específicos. Éste sería el caso del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones o del Impuesto sobre el Patrimonio, entre otros.

Sin embargo, la administración local también dispone de un margen amplio y todavía poco explorado, para introducir criterios sociales en sus instrumentos económicos, articulados principalmente a través de ordenanzas fiscales.

Se considera recomendable que la política social en el ámbito local no sólo base su implementación en los instrumentos típicamente utilizados, como pueden ser el gasto público, las normas o las subvenciones u otros menos corrientes como es la introducción de cláusulas sociales en la contratación pública, sino que complementariamente también se sirva de los tributos y otros recursos económicos locales para incidir en algunas conductas y sobretodo para compensar determinados colectivos socialmente desfavorecidos.

La previsión de beneficios fiscales con motivaciones sociales en los tributos y otros ingresos locales no va necesariamente apareada a una pérdida en los niveles de ingresos para la Administración local: el coste de los beneficios fiscales previstos

puede ser cubierto aumentando los tipos impositivos aplicados al resto de contribuyentes o específicamente a contribuyentes con algunas características objetivas concretas. Así, el ingreso total a recaudar y la forma como ésta se repercute entre los diferentes sujetos pasivos se constituyen como dos decisiones independientes. Sin el reconocimiento claro de esta realidad desde el momento mismo de la concepción de las ordenanzas fiscales, las posibilidades de incluir en su redactado consideraciones de tipo social quedan recortadas. En caso contrario, siempre se puede cubrir el coste de los beneficios fiscales desde la caja general municipal.

Dentro del marco legal vigente, el presente artículo ha identificado posibilidades a considerar en las ordenanzas fiscales para que, más allá del papel casi exclusivamente recaudatorio que han desarrollado hasta el momento, puedan jugar una finalidad extrafiscal: una dimensión compensatoria y de trato de favor hacia colectivos que merecen un apoyo adicional desde el punto de vista social.

Agradecimientos

Parte de los resultados de esta investigación se derivan del estudio ENT Environment and Management. *Introducció de criteris socials a les Ordenances Fiscals de Terrassa*. 2004, financiado por el Ayuntamiento.

Referencias

Cabra de Luna, M. Ángel (2004). *“Discapacidad y aspectos sociales: la igualdad de oportunidades, la no discriminación y la accesibilidad universal como ejes de una política a favor de las personas con discapacidad y sus familias. Algunas consideraciones en materia de protección social”*. Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Núm. 50.

Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad, CERMI (2004). *La nueva regulación estatal sobre enclaves laborales: un paso adelante en la mejora de las oportunidades de empleo de las personas con discapacidad*.

De la Fuente Robles, Yolanda M. (2004). *“La nueva Ley de Protección a las Familias Numerosas. El colofón del Plan Integral de Apoyo a la Familia”*. Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Núm. 50.

Lesmes Zabalegui, S. (2001). *Manual para la aplicación de cláusulas sociales. La adjudicación de contratos de las Administraciones Públicas como herramienta de inserción sociolaboral para personas en situación o riesgo de exclusión social*. Fundación Gaztelan.

Ortega Cerdà, M. (2002). *Les clàusules socials, “eines de desenvolupament social”*. Informe para ALEI, Associació d'Entitats Terrassenques per a la Inserció Laboral.

Puig Ventosa, I. (2004). *Fiscalitat ambiental local*. Colección Gestió local en medi ambient. Fundació Carles Pi i Sunyer d'estudis autonòmics i locals.

Roca Jusmet, J. (2004) Los precios del agua para consumo doméstico: equidad y estímulo al ahorro. El caso del Área Metropolitana de Barcelona. IX Jornadas de Economía Crítica. Madrid, 25-27 marzo 2004.

Romano, D., Barrenechea, P. Instrumentos económicos para la prevención y el reciclaje de los residuos urbanos. Bakeaz/Fundación Ecología y Desarrollo. Bilbao. 2001.