

La reforma ambiental de las HHLL

Pedro M. Herrera Molina
pedro.m.herrera@der.uned.es

Esquema:

- 1. Planteamiento
- 2. Bonificaciones en impuestos locales:
 - IBI
 - IAE
 - IVTM
 - ICIO
- 3. Tasas y prestaciones patrimoniales públicas no tributarias sobre bienes y servicios ambientales:
 - Residuos
 - Aguas (suministro y alcantarillado)
 - Circulación de vehículos por zonas de bajas emisiones
- 4. Recargos sobre impuestos autonómicos:
 - Impuesto turístico catalán
 - Impuesto turístico valenciano
- 5. Reforma profunda de los impuestos existentes o creación de impuestos ambientales
- 6. Conclusiones

1.1. Planteamiento: tradicional desinterés del legislador por las HHLL

- Impuestos que en gran medida resultan obsoletos
- Regulación excesivamente parca
- Previsiones legales (casi) uniformes pese a la enorme variedad de los municipios

1.2. Planteamiento: Competencias ambientales y tributarias de las Haciendas Locales

- Ambientales (arts. 26 y 27 Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local y leyes específicas estatales y autonómicas). Servicios obligatorios
 - En todos los Municipios: alumbrado público, cementerio, **recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado**, acceso a los núcleos de población y pavimentación de las vías públicas.
 - En los Municipios con **población superior a 5.000 habitantes**, además, **tratamiento de residuos**.
 - En los Municipios con población superior a 50.000 habitantes, además: **transporte colectivo urbano de viajeros y medio ambiente urbano**.
 - En los municipios con población inferior a 20.000 habitantes será la Diputación provincial o entidad equivalente la que coordinará la prestación de la recogida y tratamiento de residuos, el abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales.
- Tributarias: las fijadas por la ley estatal (LHL)
 - Impuestos
 - Tasas
 - Contribuciones especiales

2. Bonificaciones y otros beneficios fiscales en la Ley de Haciendas Locales

- Falta de medidas en el Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana
- IBI
- IAE
- IVTM
- ICIO

2.1. Bonificaciones: Impuesto sobre Bienes Inmuebles

- Exención de la superficie de los montes poblados con especies de crecimiento lento reglamentariamente determinadas (art. 62.f LHL)
 - cuyo principal aprovechamiento sea la madera o el corcho
 - Siempre que la densidad del arbolado sea la propia o normal de la especie
- Bonificaciones potestativas (art. 74 LHL)
 - Hasta el 95 por ciento de la cuota íntegra del impuesto a favor de inmuebles en los que se desarrollen actividades económicas 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. 74.2 quater)
 - hasta el 90 por ciento de la cuota íntegra del impuesto a favor de cada grupo de bienes inmuebles de características especiales (art. 74.3 LHL)
 - hasta el 50 por ciento 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)
 - hasta el 50 por ciento de la cuota íntegra del impuesto a favor de los bienes inmuebles en los que se hayan instalado puntos de recarga para vehículos eléctricos (art. 74.7)

2.2. Bonificaciones: Impuesto sobre Actividades Económicas

- Hasta el 50 por ciento de la cuota correspondiente para los sujetos pasivos que tributen por cuota municipal y que [art. 88.2.e) LHL]:
 - Utilicen o produzcan energía a partir de instalaciones para el aprovechamiento de energías renovables (Plan de Fomento Energías Renovables) o sistemas de cogeneración.
 - Realicen sus actividades industriales, desde el inicio de su actividad o por traslado posterior, en locales o instalaciones alejadas de las zonas más pobladas del término municipal.
 - 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.
- Hasta el 95 por ciento de la cuota correspondiente para los sujetos pasivos que tributen por cuota municipal y que desarrollen actividades económicas 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. 88.2.e) LHL]
- Hasta el 50 por ciento de la cuota correspondiente para los sujetos pasivos que tributen por cuota municipal y que hayan instalado puntos de recarga para vehículos eléctricos en los locales afectos a la actividad económica [art. 88.2.f) LHL]

2.3. Bonificaciones: Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica

- Bonificación de hasta el 75 por ciento en función de la clase de carburante que consume el vehículo, en razón a la incidencia de la combustión de dicho carburante en el medio ambiente [art. 95.6.a)]
- Una bonificación de hasta el 75 por ciento en función de las características de los motores de los vehículos y su incidencia en el medio ambiente [art. 95.6.b)]
- Problema de los "paraísos fiscales" automovilísticos

2.4. Bonificaciones: Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras

- Hasta el 95 por ciento 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) LHL]
- Hasta el 95 por ciento a favor de las construcciones, instalaciones u obras en las que se incorporen sistemas para el aprovechamiento térmico o eléctrico de la energía solar [art. 103.2.b) LHL]
- Una bonificación de hasta el 90 por ciento a favor de las construcciones, instalaciones u obras necesarias para la instalación de puntos de recarga para vehículos eléctricos. La aplicación de esta bonificación estará condicionada a que las instalaciones dispongan de la correspondiente homologación por la Administración competente [art. 103.2.f) LHL]

2.5. Bonificaciones: Problemas y líneas de reforma:

- Carácter potestativo
- Parquedad de la regulación (posibilidades de ineficiencia)
- Energías renovables: se limita a la solar en el IBI y en el ICIO (algunos municipios no respetan esta limitación)
- Aspecto positivo: nueva bonificación puntos de recarga vehículos eléctricos

3. Tasas y otras prestaciones patrimoniales de carácter público sobre bienes y servicios ambientales

- Residuos (recogida y tratamiento)
- Aguas (suministro y alcantarillado)
- Tasas por entrada de vehículos en zonas de bajas emisiones

3.1.1. Nuevas tasas de residuos: antecedentes

- **2009:** Proposición de ley de Fiscalidad Ambiental presentadas por el Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana-Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds
- **2012:** Proposición de ley presentada por el Grupo Parlamentario La Izquierda Plural
- **2019:** Recomendación de la Comisión para cumplir los objetivos de la Directiva (UE) 2018/851: “introducir tasas sobre los residuos municipales obligatorias para los habitantes a un nivel adecuado con objeto de cubrir los costes de la recogida y el tratamiento, por ejemplo, a través del sistema de pago por generación de residuos”
- Incidencia del nuevo impuesto cedido de depósito e incineración de residuos

3.1.2. Nuevas tasas de residuos: diseño (arts. 11.3 y 4 Ley 7/2022 de 8 de abril de residuos y suelos contaminados)

- “Específica y diferenciada”
- “No deficitaria”:
 - Coste real, directo o indirecto, de las operaciones de recogida, transporte y tratamiento de los residuos (incluida la vigilancia)
 - Mantenimiento y vigilancia posterior al cierre de los vertederos
 - Campañas de comunicación y concienciación
- **“Que permita implantar sistemas de pago por generación”**
 - Preámbulo: las tasas “deberán *tender* hacia el pago por generación”
 - Anexo V: “Tasas a los productores de residuos según la cantidad real de residuos generados y [que] proporcionen incentivos para la separación en origen de los residuos reciclables y para la reducción de los residuos mezclados” [reproduce el anexo IV bis de la Directiva (UE) 2018/851]
- **En el plazo de tres años desde la entrada en vigor de la ley**
- **Estas normas no se introducen en la LHL** (a diferencia de la bonificación por reducción del residuo alimentario en las empresas de distribución alimentaria y de restauración (DA 8ª)

3.1.3. Nuevas tasas de residuos: efectos jurídicos:

- ¿**Mandato legal** directamente aplicable o **mera declaración de intenciones** que requerirá posteriores medidas legislativas?
 - Es un auténtico mandato
 - Pero impreciso en las consecuencias de su incumplimiento y el grado en que se exige el establecimiento de tasas por generación
- Tampoco se prevén **consecuencias del incumplimiento** del mandato de establecer la tasa (o tarifa) específica y no deficitaria

Enmienda núm. 297 Grupo Parlamentario Republicano (nuevo art. 25.7) Rechazada

- Establecimiento obligatorio por las EELL de los sistemas de recogida separada más eficientes:
 - Puerta a puerta
 - Contenedores personalizados o inteligentes
 - Combinación de ambos
- Tasas proporcionales a la cantidad de los residuos generados mediante un sistema de pago por generación

Enmiendas núm. 647 y 648 Grupo Parlamentario Popular (nueva DA) Rechazada

Durante el año 2022 el Gobierno en colaboración con la FEMP impulsará el análisis para regular mediante ley:

- La tasa o tarifa de residuos por generación
- Las bonificaciones por reducción del residuo alimentario en las empresas de distribución alimentaria y de restauración

3.1.4. Posible estructura:

- **Hecho imponible:**

- Presupone un servicio basado en recogida selectiva (art. 25.2).
- La generación efectiva de residuos debería formar parte del hecho imponible (no bastaría la mera posibilidad de obtener el servicio, al menos en lo que se refiere a la “cuota de generación”)

- **Sujeto pasivo:**

- Parece perder sentido la figura del sustituto (al menos en cuanto a la cuota de generación)

- **Elementos de cuantificación (no precisados en la ley):**

- Cuota de generación (identificación del usuario, de los contenedores, pago por bolsa...)
- Cuota básica
- Bonificaciones:
 - Por compostaje
 - Por uso de puntos limpios
 - Reducción del residuo alimentario en las empresas de distribución alimentaria y de restauración

3.1.5. Algunos criterios potestativos de cuantificación (art. 11.4 Ley de Residuos)

Las tasas o prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario podrán tener en cuenta, entre otras, las particularidades siguientes:

- La inclusión de sistemas para incentivar la recogida separada en viviendas de alquiler vacacional y similar.
- La diferenciación o reducción en el supuesto de prácticas de compostaje doméstico o comunitario o de separación y recogida separada de materia orgánica compostable.
- La diferenciación o reducción en el supuesto de participación en recogidas separadas para la posterior preparación para la reutilización y reciclado, por ejemplo en puntos limpios o en los puntos de entrega alternativos acordados por la entidad local.
- La diferenciación o reducción para las personas y las unidades familiares en situación de riesgo de exclusión social.

3.1.6. Consideraciones críticas:

- Las futuras tasas y tarifas de residuos no pueden desvincularse del futuro impuesto sobre residuos, incineración y coincineración de residuos
- La normativa es clara en cuanto al carácter obligatorio y no deficitario de las tasas y tarifas
- Pero no establece consecuencias en caso de incumplimiento
- Y es ambigua en cuanto al criterio de reparto (tasas por generación)
- Sería conveniente establecer una regulación más detallada en el seno de la LHL

3.2. Tasas y prestaciones patrimoniales de carácter público sobre suministro y alcantarillado

- Diferencia entre las tasas y las prestaciones patrimoniales de carácter público
- Criterios de cuantificación:
 - Directiva de Aguas ¿Costes ambientales y del recurso?
 - ¿Criterios de progresividad ambiental?
 - ¿Reducciones para personas en situación de precariedad?
- Norma foral Reguladora de las Haciendas Locales de Gipuzkoa
 - “las entidades locales podrán aprobar bonificaciones sobre la cuantía de las tasas municipales...».

3.3. Tasas u otras prestaciones por Circulación de vehículos en zonas de bajas emisiones

- Proyecto de ley de movilidad sostenible (Consejo Ministros 13.XII.2022)
- “la Ley abre la puerta a que los ayuntamientos puedan establecer una tasa por la circulación de vehículos en las zonas de bajas emisiones. Para crear esta tasa es necesaria una habilitación con rango de ley, lo que permite garantizar que las condiciones básicas sean homogéneas en todo el territorio, aunque cada municipio podrá decidir si implementa la tasa o no”
- Regulación en el anteproyecto: En los supuestos de aprovechamiento especial del dominio público local mediante la circulación en zonas de bajas emisiones de vehículos que superen los límites o categorías máximas de libre circulación, **se podrá utilizar como valor de referencia de mercado el coste que hubiera tenido que abonar ese vehículo si hubiera estacionado en un parking público en lugar de circular por la zona calificada de bajas emisiones.**

4. Recargos municipales sobre impuestos autonómicos

- El TC atribuye en exclusiva al Estado la regulación de las Haciendas Locales (139.1.14 Hacienda General)
- Art. 38.2 LHL: “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”.
- STC 125/2021, de 3 de junio: posibilidad de establecimiento de un recargo por la ciudad de Barcelona
- LEY 7/2022, de 16 de diciembre, de la Generalitat, de medidas fiscales para impulsar el turismo sostenible

5. ¿Reforma profunda de los impuestos existentes o creación de nuevos impuestos ambientales?

- Necesaria transformación del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica
- ¿Debería establecerse por el Estado un impuesto municipal sobre grandes superficies siguiendo la vía utilizada por el impuesto sobre residuos?
- ¿Debería establecerse un impuesto local sobre actividades contaminantes que reemplace al IAE?

6. Conclusiones

- Necesaria reforma ambiental de los tributos locales
- Reforma de las tasas y las prestaciones patrimoniales públicas no tributarias sobre bienes y servicios ambientales: está en marcha, pero existen importantes problemas de cuantificación
- Reforzamiento de las bonificaciones ambientales en los impuestos locales
 - Reciente introducción de bonificaciones por puntos de recarga
 - Aprobación por diversas entidades locales
- Recargos municipales sobre impuestos ambientales autonómicos: es una vía interesante pero debe aplicarse con prudencia
- Introducción de nuevos impuestos ambientales: especialmente necesaria en materia de vehículos