

ESPAÑA (TEXTO BASE)

Miguel BUÑUEL GONZÁLEZ
Pedro M. HERRERA MOLINA

Atendiendo a las consideraciones anteriores podrían proponerse ciertas modificaciones legislativas precisando el concepto positivo de tributo medioambiental, su cuantificación y los criterios de distribución de competencias. En concreto, podría proponerse la introducción de un nuevo artículo 26 bis en la Ley General Tributaria (artículo 2 bis en el Anteproyecto de 2003) con la siguiente redacción:

1. Tributos medioambientales son aquellos impuestos, tasas y contribuciones especiales cuyo objeto imponible esté constituido por actos o hechos que inciden negativamente sobre el medioambiente o que provocan una actuación pública de tutela medioambiental. También tendrán la consideración de tributos medioambientales aquellas prestaciones pecuniarias coactivas de carácter público que

- presenten rasgos comunes a varias de las categorías tributarias definidas en el artículo 26, párrafo primero, de esta Ley.
2. El hecho imponible de los tributos medioambientales deberá tipificar los actos o hechos que inciden negativamente sobre el medio ambiente o que provocan la actuación pública de tutela medioambiental. No podrán gravarse conductas dañosas para el medio ambiente que se encuentren radicalmente prohibidas, sin perjuicio del deber del infractor de indemnizar los daños causados con arreglo a lo que establezca la correspondiente normativa. La legislación de cada figura tributaria preverá como supuestos de no sujeción los casos en que los actos o hechos que inciden negativamente sobre el medio ambiente o que provocan la actuación pública de tutela medioambiental se produzcan de manera fortuita o en caso de fuerza mayor.
 3. Toda propuesta de establecimiento de un nuevo tributo medioambiental o de modificación específica de las cuantías de uno preexistente deberá incluir, entre los antecedentes y estudios previos para su elaboración, una memoria económico-medioambiental que justifique los criterios de cuantificación utilizados. Salvo

precepto legal en contrario, la falta de este requisito determinará la nulidad de pleno derecho de las disposiciones reglamentarias que, en su caso, concurren a precisar la cuantía del tributo medioambiental.

4. La determinación de la cuota tributaria deberá atender a la intensidad de la incidencia medioambiental objeto de gravamen y estará basada en las conclusiones de la memoria económico-medioambiental prevista en el punto anterior. En general, la recaudación del tributo medioambiental no deberá exceder, en su conjunto, de la mayor de las cantidades siguientes, que serán calculadas en la memoria económico-medioambiental en la medida en que ello sea posible: el daño causado, el coste que hubiera supuesto para el conjunto de los contribuyentes evitar el daño causado, o el coste de las actividades públicas de tutela medioambiental. Cualquier desviación de este criterio o la imposibilidad de aplicarlo deberá ser justificada en la memoria económico-medioambiental. La cuantificación individual del tributo deberá atender a la incidencia individual de la contaminación, si bien podrán utilizarse criterios de progresividad medioambiental.

5. El establecimiento del tributo medioambiental deberá acompañarse de medidas que garanticen el mínimo existencial individual y familiar de las personas físicas afectadas directa o indirectamente por la carga tributaria, cuando éste se pueda ver comprometido.

Este artículo podría incluirse entre los preceptos básicos de la Ley General Tributaria que son de aplicación a las comunidades autónomas (si es que se utilizara dicha técnica en una futura reforma de la ley, aunque no lo hace así el borrador de 2003). No obstante, esta vía presenta el riesgo de causar un recurso ante el Tribunal Constitucional por suponer que una ley ordinaria (la LGT) modifique una ley orgánica (la LOFCA). Ello podría dar lugar a que el Tribunal Constitucional estimara que un determinado precepto de la LGT no es básico y, por tanto, no es aplicable a las comunidades autónomas de manera automática. Frente a este riesgo, podría introducirse un artículo 9 bis en la LOFCA que estableciera unas exigencias mínimas sobre los tributos medioambientales autonómicos de modo coherente con los criterios previstos en el ámbito estatal. Este precepto debería dejar un amplio margen de actuación a las comunidades autónomas, pues tendría la consideración de legislación básica

sobre el medio ambiente. La propuesta limitaría la creación de falsos tributos medioambientales y potenciaría la creación de tasas y contribuciones especiales medioambientales de carácter autonómico (por tolerancia y control de actividades con incidencia medioambiental y por el establecimiento de servicios que reducen el riesgo de dichas actividades). La propuesta podría tener el siguiente tenor:

1. Las comunidades autónomas podrán establecer impuestos, tasas y contribuciones especiales de carácter medioambiental en la medida en que sus estatutos les atribuyan competencias sobre la materia medioambiental objeto de protección. Tales tributos quedan sometidos a las reglas previstas en los artículos anteriores de esta ley con las siguientes especialidades:
 - a) El hecho imponible de los impuestos, tasas o contribuciones especiales medioambientales deberá tipificar los actos o hechos que inciden negativamente sobre el medio ambiente o que provocan la actuación pública de tutela medioambiental. No podrán gravarse conductas dañosas para el medio ambiente que se encuentren radicalmente prohibidas, sin perjuicio del

deber del infractor de indemnizar los daños causados con arreglo a lo que establezca la correspondiente normativa. La legislación de cada figura tributaria preverá como supuestos de no sujeción los casos en que los actos o hechos que inciden negativamente sobre el medio ambiente o que provocan la actuación pública de tutela medioambiental se produzcan de manera fortuita o en caso de fuerza mayor.

- b) Toda propuesta de establecimiento de un nuevo tributo medioambiental o de modificación específica de las cuantías de preexistentes deberá incluir, entre los antecedentes y estudios previos para su elaboración, una memoria económico-medioambiental que justifique los criterios de cuantificación utilizados. Salvo precepto legal en contrario, la falta de este requisito determinará la nulidad de pleno derecho de las disposiciones reglamentarias que, en su caso, concurren a precisar la cuantía del tributo medioambiental.
- c) La determinación de la cuota tributaria deberá atender a la intensidad de la incidencia medioambiental objeto de gravamen y estará basada en las conclusiones de la me-

moria económico-medioambiental prevista en la letra anterior. En general, la recaudación de cada impuesto, tasa o contribución especial medioambiental no deberá exceder, en su conjunto, de la mayor de las cantidades siguientes, que serán calculadas en la memoria económico-medioambiental en la medida en que ello sea posible: el daño causado, el coste que hubiera supuesto para el conjunto de los contribuyentes evitar el daño causado, o el coste de las actividades públicas de tutela medioambiental. Cualquier desviación de este criterio o la imposibilidad de aplicarlo deberá ser justificada en la memoria económico-medioambiental. La cuantificación individual del tributo deberá atender a la incidencia individual de la contaminación, si bien podrán utilizarse criterios de progresividad medioambiental.

- d) Será deducible el importe correspondiente a otros tributos que recaigan sobre la misma actividad contaminante con el límite de los costes soportados por la comunidad autónoma. En su caso deberán aplicarse las medidas de compensación o coordinación previstas en el artículo 6, párrafo cuarto de esta ley.

e) El establecimiento del tributo medioambiental deberá acompañarse de medidas que garanticen el mínimo existencial individual y familiar de las personas físicas afectadas directa o indirectamente por la carga tributaria, cuando éste se pueda ver comprometido.

2. El número anterior tendrá el carácter de legislación básica sobre la protección del medio ambiente.

También sería posible introducir un nuevo inciso en el artículo 11 de la LOFCA que previera la cesión de “los tributos medioambientales”. De este modo, el Estado podría tomar la iniciativa en la regulación de tributos de carácter verdaderamente medioambiental y cederlos a las comunidades autónomas. Naturalmente esto exigiría una negociación previa con las comunidades, en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera, precisando también las competencias normativas que serían objeto de cesión.

En el ámbito local no parece precisa una definición específica de los tributos ambientales, pero sí de las tasas y contribuciones especiales de carácter ambiental. En concreto, podría ser conveniente añadir una letra c) al artículo 20.1 LHL, relativo a las tasas, en los siguientes términos: “La autoriza-

ción de actividades que supongan una incidencia ambiental negativa, siempre que dicha autorización sea de competencia local”.

También podría añadirse un nuevo párrafo 2 bis al artículo 24 LHL, redactado en los siguientes términos:

- a) La determinación de la cuota tributaria deberá atender a la intensidad de la incidencia medioambiental objeto de gravamen y estará basada en las conclusiones de la memoria económico-medioambiental. La recaudación del tributo medioambiental no deberá exceder, en su conjunto, de la mayor de las cantidades siguientes, que serán calculadas en la memoria económico-medioambiental: la previsión económica de los daños ocasionados al medio ambiente, el coste agregado previsible que deberían afrontar los contribuyentes para evitar el daño, o el coste de las actividades públicas de tutela medioambiental relacionadas con la actividad contaminante. Cualquier desviación de este criterio requerirá una específica previsión legal. La cuantificación individualizada del tributo deberá orientarse a la incidencia individual de la contamina-

ción, si bien podrán utilizarse criterios de progresividad medioambiental.

- b) De la cuota íntegra será deducible el importe correspondiente a los tributos autonómicos que estuviesen en vigor con anterioridad al establecimiento de la tasa y que recaigan sobre la misma actividad contaminante. Dicha deducción no podrá superar el importe de la cuota íntegra. El importe individualizado de la tasa deberá atender a la incidencia de la contaminación gravada, si bien en la cuantificación del tributo podrán utilizarse criterios de progresividad ambiental.
- c) Toda propuesta de establecimiento de una nueva tasa ambiental o de modificación específica de las cuantías de una preexistente deberá incluir, entre los antecedentes y estudios previos para su elaboración la memoria económico-financiera a que se refiere la letra a). Salvo precepto legal en contrario, la falta de este requisito determinará la nulidad de pleno derecho de las ordenanzas fiscales que determinen la cuantía de las tasas.

En cuanto a las contribuciones especiales, podría añadirse un párrafo segundo al artículo 28 LHL, con la siguiente redacción:

También constituye el hecho imponible de las contribuciones especiales la incidencia ambiental negativa del contribuyente que provoque la realización de obras públicas o del establecimiento o ampliación de servicios públicos ambientales de carácter local, por las entidades respectivas.