

---

## *Fiscalidad de los residuos en el ámbito autonómico*

Gracia María LUCHENA MOZO y Gemma PATÓN GARCÍA  
Bosch, Barcelona, 2008, 276 págs.

El libro de estas profesoras de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad de Castilla-La Mancha tiene por objeto el análisis de los gravámenes que las Comunidades Autónomas –principales actores en este campo– han ido creando sobre residuos sólidos, aunque para ello, y con carácter previo, consideren cómo se ha producido la transposición de la estrategia europea de gestión de residuos a nuestro ordenamiento jurídico y también se tenga en cuenta el marco normativo estatal, observando los límites competenciales en que las Comunidades Autónomas se mueven y la doctrina del Tribunal Constitucional en materia de tributación medioambiental.

Las razones que han llevado al tratamiento de esta problemática se justifica así por las propias autoras: «1) el protagonismo que ha cobrado en fechas recientes esta línea de imposición dentro de la fiscalidad medioambiental autonómica y la necesidad de reflexionar acerca del papel que desempeña este mecanismo en la protección medioambiental; 2) la preocupación por la creciente cantidad de residuos que generamos y que representa uno de los principales problemas de discusión y debate en el marco internacional».

La obra se estructura en tres capítulos, correspondiente el contenido de cada uno de ellos con el tratamiento de las siguientes cuestiones: 1.<sup>a</sup> Marco normativo y jurisprudencial de la fiscalidad de los residuos; 2.<sup>a</sup> Análisis de los tributos sobre residuos establecidos en las Comunidades Autónomas, y 3.<sup>a</sup> Propuestas de medidas fiscales en materia de residuos. Al final se reflejan, en el anexo, diversas leyes autonómicas y una relación de residuos peligrosos susceptibles de valorización, así como la bibliografía manejada a lo largo de la investigación.

El primer capítulo arranca señalando los primeros pasos dados en la conformación del Derecho europeo de protección del medio ambiente en los primeros años de la década de los setenta, así como la última y más reciente etapa reformadora de los Tratados de Maastricht y Ámsterdam y la aprobación del de Lisboa a finales de 2007, habiendo impregnado esa preocupación medioambiental todas las políticas sectoriales de la Unión Europea.

Gracia LUCHENA y Gemma PATÓN consideran que, por la naturaleza no vinculante de los propios programas comunitarios, se han dado escasos avances para conseguir un auténtico desarrollo sostenible y ello pese al «planteamiento más estratégico» recogido en el Sexto Programa Medioambiental, instrumentado por medio de la Decisión 1600/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 22 de julio de 2002. Resulta, precisamente, que en este programa, se fundamenta la gestión de los residuos en torno a dos ejes principales –prevención y aprovechamiento de los recursos–, con el fin de alcanzar su reducción global y fomentar la reutilización de los que se sigan generando.

Al pasar a comprobar la ejecución práctica que en España ha tenido esa política de gestión sostenible de los recursos naturales y de los residuos, se alude a los cambios que produjo la aproba-

---

ción de la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos, dando cuenta también de los diversos planes nacionales y autonómicos para la gestión de residuos urbanos e ilustrando, después, con los objetivos y medidas que concita la actual *Estrategia Española de Cambio Climático y Energía Limpia-Horizonte 2007-2012-2020*, señalando las líneas básicas y contenido del *Plan Nacional Integrado de Residuos 2007-2015*.

Entre medias de los comentarios de la primera regulación y de estos planes más modernos, las autoras informan de las principales actuaciones que han tenido lugar en países europeos, Estados Unidos, Japón y China, procediendo a clasificar las figuras impositivas establecidas en Europa, en materia de residuos, en tres vertientes: impuestos sobre vertidos, sobre la incineración de residuos y sobre determinados consumos específicos (envases, papel, pesticidas...).

Cierra el primer capítulo del libro que recensamos la observación de cómo se distribuyen las competencias entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales en materia de medio ambiente. En el primer plano de relaciones se echa mano de lo dispuesto en los artículos 148.1.9 y 149.1.23 de la Constitución, así como a las principales Sentencias del Tribunal Constitucional, deduciendo que, en el plano tributario, «resulta manifiesto que las Comunidades Autónomas pueden establecer "tributos extrafiscales autonómicos específicamente orientados a la protección del medio ambiente", así como fijar "incentivos ecológicos en aquellos tributos autonómicos de carácter ordinario"». Por lo que se refiere al segundo, la legislación básica estatal ha tenido en cuenta la idoneidad de las Entidades Locales para gestionar y ejecutar la normativa ambiental, ocupándose de la recogida, transporte y eliminación de los residuos urbanos.

Pasando ya al estudio de los tributos sobre residuos que se han establecido en las Comunidades Autónomas, lo que representa el objeto de atención del segundo capítulo del libro, las autoras pasan revista, por este orden, a la naturaleza y diferentes elementos (hecho imponible, sujetos, base imponible, etc.) de la estructura de los impuestos sobre depósito de residuos de la Comunidad de Madrid (Ley 6/2003, de 20 de marzo) y de la Región de Murcia (Ley 9/2005, de 29 de diciembre); prosiguen con el canon sobre la disposición controlada de residuos municipales de Cataluña (Ley 16/2003, de 13 de junio); continúan con el impuesto sobre determinadas actividades que inciden en el medio ambiente en Castilla-La Mancha (Ley 16/2005, de 29 de diciembre) y, finalmente, se ocupan también de los impuestos sobre depósito de residuos radiactivos y de residuos peligrosos de Andalucía (Ley 18/2003, de 29 de diciembre).

En el capítulo de propuestas de medidas fiscales en materia de residuos, lo primero que se lleva a cabo es un «bosquejo de los elementos que deben tenerse presentes para el diseño de un tributo medioambiental en el ámbito de los residuos». Entre otros, las autoras se fijan en la definición de la clase de problema ambiental que se pretende afrontar, el ciclo de vida del elemento contaminante, el diseño de la estructura jurídica del tributo –que habría de responder, como medida complementaria a otras de carácter administrativo, penal, etc., al gravamen de la «capacidad económica con impacto potencialmente negativo en el medio ambiente– y diversas actuaciones concretas más.

Luego se procura determinar «el instrumento fiscal concreto que se adapta mejor a las circunstancias específicas de los residuos que se pretenden gravar, en atención a su diversidad y, en conse-

---

cuencia, a las diferentes posibilidades de tratamiento de los residuos». Las profesoras de Castilla-La Mancha razonan que «si estamos ante residuos que, por sus características específicas, carecen de posibilidades de valorización o reutilización o son escasamente utilizadas –porque no existen procesos para su gestión o bien porque la Comunidad Autónoma no posee infraestructuras o instalaciones dedicadas a estos fines–, se desaconseja el establecimiento de impuestos, siendo esta figura impositiva más efectiva cuando existan dichas posibilidades de valorización del residuo».

Más adelante se realizan propuestas sobre la estructura de los impuestos sobre residuos, teniendo en cuenta, por un lado, las restricciones que tienen las Comunidades Autónomas en relación con la imposición de residuos urbanos o municipales y, por otra parte, las características específicas de los gravámenes autonómicos que, primordialmente, ha recaído en los residuos peligrosos y radiactivos.

Por último, se formalizan unas cuantas propuestas de futuro en la imposición medioambiental y de residuos, abogando por una ley general de fiscalidad medioambiental o ecológica, cuyo fin estaría en la ordenación de unos principios básicos en la materia para dar racionalidad y estabilidad a las medidas adoptadas.

*Miguel Ángel Martínez Lago*