



**VIII Congreso
Iberoamericano
de Municipalistas**
Guayaquil. Ecuador

**VIII Congreso Iberoamericano de Municipalistas:
Desarrollo urbano y territorial. Construir ciudad y ciudadanía con equidad.
Guayaquil, Ecuador, 12-16 noviembre 2006**

Medidas fiscales orientadas a la protección del medio ambiente urbano

Antonia Jabalera Rodríguez
Dpto. Derecho Financiero y Tributario
Universidad de Granada

«Medidas fiscales orientadas a la protección del medio ambiente urbano»

I.- INTRODUCCIÓN

El estado del medio ambiente urbano, en el que vive un 80% de la población europea¹, constituye una preocupación fundamental, con implicaciones a escala local, nacional, europea y mundial². Los retos medioambientales a que se enfrentan las ciudades tienen importantes repercusiones en la salud y en la calidad de vida de sus habitantes, pero también en el rendimiento económico de las ciudades, que no se puede olvidar son el motor económico y el centro de operaciones de los negocios y de la inversión. El agotamiento de los recursos naturales y el aumento de la contaminación y del volumen de residuos inciden en los ecosistemas locales, regionales y mundiales.

En concreto, nuestras ciudades se enfrentan a problemas comunes, como son la mala calidad del aire, los elevados niveles de tráfico y congestión, el elevado ruido ambiente, las edificaciones de baja calidad, los terrenos abandonados, las emisiones de gases de efecto invernadero (entre las que resulta especialmente preocupante las de dióxido de carbono), la expansión incontrolada y la producción de residuos y aguas residuales, entre otros³. Estos problemas son especialmente complejos y sus causas están interrelacionadas, lo que hace necesario un enfoque integrado para abordarlos y tratar de buscar sus posibles soluciones.

En este sentido, la Unión Europea trata de afrontar estos retos y de contribuir a la protección del entorno urbano adoptando una serie de iniciativas y programas de acción; fundamentalmente, invirtiendo en infraestructuras necesarias, a través de los Fondos estructurales, de los programas y acciones dirigidas a políticas concretas, entre las que se encuentra la de medio ambiente y promoción del patrimonio cultural, y los préstamos del Banco Europeo de Inversiones, entre otras. No obstante, la auténtica labor de conciliación de la actividad y el desarrollo económico, y la protección y promoción

¹ Dato obtenido de la Decisión n.º 1411/2001/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a un marco comunitario de cooperación para el desarrollo sostenible en el medio urbano.

² Puede citarse, a título ejemplificativo, como muestra de esta preocupación la iniciativa «Ciudades Verdes» del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (www.wed2005.org).

³ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre una Estrategia temática para el medio ambiente urbano [COM (2005) 718 final].

de los valores naturales y culturales de nuestras ciudades para conseguir un equilibrio sostenible se lleva a cabo, principalmente, a nivel de los Estados miembros, las administraciones regionales y, sobre todo, locales.

En efecto, una de las entidades públicas que más empeño y énfasis está poniendo en proteger y conservar el medio ambiente urbano es precisamente la Entidad local a la que se encuentran destinadas numerosas resoluciones y programas de actuación adoptados a nivel comunitario, así como, algunas de las reformas legislativas emprendidas en nuestro país. Por ello, en la presente comunicación pretendemos presentar los instrumentos financieros, y en concreto, tributarios, de los que disponen estas Entidades para la consecución de este fin, prestando una particular atención a un fenómeno que cada vez se está implantando con más fuerza en las grandes capitales europeas y otras ciudades que sin ser capitales se caracterizan por su alto índice de turismo o un elevado grado de contaminación; fenómeno auspiciado, como veremos, desde las propias instancias comunitarias, y que consiste esencialmente en cerrar el tráfico rodado en el centro de la ciudad y supeditarlo al pago de una cantidad, que dependiendo del ordenamiento jurídico en cuestión recibe la denominación de tarifa, canon, peaje o tasa.

II.- ESTRATEGIA EUROPEA PARA UN MEDIO AMBIENTE URBANO.

Hace ya más de una década que la Comisión europea viene insistiendo en la necesaria tutela del medio ambiente urbano⁴. Entre otras iniciativas comunitarias destaca la Comunicación de la Comisión de 11 de febrero de 2004, titulada «*Hacia una estrategia temática sobre el medio ambiente urbano*»⁵, en la que la Unión Europea se propone reforzar la contribución de la política medioambiental al desarrollo sostenible de las zonas urbanas, orientando las medidas a desarrollar en torno a cuatro ejes básicos⁶: la gestión de las ciudades, los transportes, la construcción y el urbanismo⁷.

⁴ Son numerosas las iniciativas comunitarias con este fin; entre otras, pueden citarse: el Libro Verde sobre el medio ambiente urbano presentado en 1990, en el que se contenía una descripción exhaustiva y con visión de futuro de todos los retos del medio ambiente urbano, y se propuso un enfoque integrado y global para afrontarlos, así como una serie de acciones a nivel europeo, destacando la importancia de desarrollar la cooperación y la integración entre políticas [COM (90) 218 final]; la Comunicación de 1997 titulada “Hacia una política urbana para la Unión Europea”; la Comunicación de 1998 titulada “Marco de actuación para el desarrollo urbano sostenible en la Unión Europea”; y posteriormente, la Comunicación de la Comisión sobre «Estrategia de la Unión Europea para un mundo sostenible» [COM (2001) final] presentada el 15 de mayo de 2001, en la que se insiste en la importancia que tiene la protección de las zonas urbanas para conseguir los objetivos comunitarios sobre desarrollo sostenible.

⁵ COM (2004) 60 final –Diario oficial C 98 de 23 de abril de 2004.

⁶ Se trata de “cuatro temas transversales fundamentales para la sostenibilidad de las ciudades a largo plazo, que entroncan de forma clara con los grandes pilares económicos y sociales del desarrollo sostenible, y que son los que más posibilidades tienen de lograr avances significativos” [COM (2004) 60 final].

Esta estrategia para el medio ambiente urbano constituye una de las siete estrategias temáticas previstas en el Sexto Programa de Acción Comunitario en materia de Medio Ambiente, en el que se instaba a su elaboración con el fin de *«contribuir a una mejor calidad de vida mediante un enfoque integrado centrado en las zonas urbanas»* y de hacer posible *«un alto nivel de calidad de vida y bienestar social para los ciudadanos proporcionando un medio ambiente en el que los niveles de contaminación no tengan efectos perjudiciales sobre la salud humana y el medio ambiente y fomentando un desarrollo urbano sostenible»*.

Posteriormente, el pasado 11 de enero de este mismo año, y siguiendo en esta misma línea, se ha presentado la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre una Estrategia temática para el medio ambiente urbano [COM (2005) 718 final] en la que se incorporan una serie de medidas, tal y como se reconoce expresamente en la misma, con el objeto de *«contribuir a una mejor aplicación de la actual política y legislación medioambiental de la UE a nivel local prestando apoyo y animando a las autoridades locales a adoptar un enfoque más integrado en la gestión urbana y exhortando a los Estados miembros a colaborar en el proceso y a sacar el mayor partido de las oportunidades ofrecidas a nivel comunitario»*⁸.

En concreto, las medidas orientadas a mejorar la calidad del entorno urbano propuestas por la Comisión son, esencialmente, las siguientes:

1.- Propuesta de una gestión integrada del medio ambiente, para de este modo *«evitar conflictos entre las diversas políticas e iniciativas dedicadas a las zonas urbanas y a alcanzar una visión a largo plazo del desarrollo de las ciudades»*.

2.- Propuesta de adopción de planes de transporte urbano sostenible. Dado que el transporte urbano tiene consecuencias directas en la contaminación atmosférica y acústica, la congestión y las emisiones de CO₂, la Comisión exhorta a las Administraciones locales a desarrollar y poner en práctica estos planes de transporte urbano sostenible. Esta planificación, que ha de ser realizada a medida de cada Entidad local, requiere una perspectiva de previsión a largo plazo de las necesidades financieras para infraestructuras y vehículos, de incentivos para promover un transporte público de gran calidad, el uso de la bicicleta o los desplazamientos a pie y de coordinación con los usos del suelo en los niveles administrativos adecuados. Asimismo, esta planificación

⁷ Esta estrategia no establece unas soluciones y objetivos a cumplir, porque no hay dos zonas urbanas iguales; sino que establece un marco sólido que contribuya a una mejor gestión del entorno urbano y a la adopción generalizada de mejores prácticas.

⁸ Junto a los citados en el texto pueden tenerse en cuenta otros documentos como el Documento de trabajo titulado «La legislación y las estrategias temáticas en el ámbito del medio ambiente» presentado el 28 de septiembre de 2005 [COM (2005) 466 final].

ha de tener en cuenta todos los aspectos de la seguridad, el acceso a bienes y servicios, la contaminación atmosférica y acústica, las emisiones de gases de efecto invernadero, y la ordenación del suelo. En definitiva, se trata de promover a nivel local la utilización segura y eficaz de medios de transporte poco contaminantes y de calidad.

3.- Apoyo al intercambio de buenas prácticas en toda la Unión, de manera que las autoridades locales puedan conocer y tener acceso a las actuaciones y soluciones que se han adoptado por otras entidades. Para ello se proponen diferentes actuaciones como la creación de redes y proyectos de demostración, y en particular, una red de centros nacionales de coordinación sobre temas urbanos.

5.- Creación de un portal de Internet de la Comisión abierto a las autoridades locales en el que éstas tengan acceso a las comunicaciones, resultados de investigaciones, estudios y medios de orientación de utilidad para estos gobiernos.

Vemos, por tanto, cómo se insiste a nivel comunitario sobre la necesidad de llevar a cabo un planteamiento integral de la gestión medioambiental a nivel local, y se presta una atención particular al transporte; y ello para conseguir una aplicación con éxito de la legislación medioambiental y para lograr mejoras estables y duraderas en la calidad de vida y el comportamiento ambiental. Todas las políticas han de orientarse a la consecución de tales objetivos, y entre ellas, como no podía ser de otro modo, la estrictamente financiera y fiscal. En este sentido, en las siguientes líneas mostraremos cuáles son las medidas que a nivel local se han adoptado y se están adoptando para la consecución de tales objetivos desde un punto de vista tributario en nuestro país.

III.- MEDIDAS FISCALES LOCALES PARA LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE URBANO.

Como ya hemos indicado, y como se reconoce desde las propias instancias comunitarias, el papel de las administraciones locales es decisivo a la hora de conseguir mejoras en el medio ambiente urbano; y para ello es necesario acordar y emprender actuaciones integradas desde todas las políticas municipales. En efecto, la diversidad de nuestras ciudades y su entorno en cuanto a su historia, geografía, clima o condiciones administrativas y jurídicas requiere soluciones hechas a medida y desarrolladas a nivel local. Además, a idéntica solución conduce la aplicación del principio de subsidiariedad, conforme al cual la actuación debe realizarse en el nivel más eficaz, en este caso, en el plano local⁹ [COM (2005) 718 final].

⁹ “No obstante, esto no quiere decir que el resto de autoridades, nacionales o comunitarias no tengan nada que decir al respecto, todo lo contrario: la Unión Europea por su propia naturaleza y potencial ocupa un lugar importantísimo en este ámbito” (GOMIS CATALÁ, L.: “Estrategia temática para el medio ambiente urbano”, Unión Europea, Aranzadi, n.º 2, 2006, p 36).

Para la consecución de tales objetivos de protección y mejora del medio ambiente urbano, las medidas fiscales han resultado ser un instrumento, si no decisivo, sí relevante y útil. Estas medidas fiscales en el ámbito local se articulan, hasta el presente, fundamentalmente, a través del establecimiento de beneficios fiscales (exenciones, reducciones y deducciones) que incentiven las prácticas acordes a la protección del entorno urbano; aunque no exclusivamente, pues cada vez surgen más figuras tributarias locales vinculadas a la protección medioambiental.

Conforme al artículo 9 del 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) «*no podrán reconocerse otros beneficios fiscales en los tributos locales que los expresamente previstos en las normas con rango de ley o los derivados de la aplicación de los tratados internacionales.*

No obstante, también podrán reconocerse los beneficios fiscales que las entidades locales establezcan en sus ordenanzas fiscales en los supuestos expresamente previstos por la ley (...)» (apartado 1).

En las siguientes líneas presentaremos esquemáticamente cuáles son los principales beneficios que se han introducido en nuestros tributos locales en aras a conciliar los objetivos de protección medioambiental con los intereses económicos del Municipio; algunos, como veremos, de aplicación o reconocimiento automático por parte del Municipio, y otros, en cambio, dejados a la decisión autónoma de éste.

Nos encontramos, por tanto, con:

A) Medidas fiscales orientadas a la protección especial de determinadas zonas urbanas.

Se trata de beneficios fiscales concebidos para la protección especial de determinadas zonas del municipio que por su alto valor ecológico, o bien, precisamente por todo lo contrario, por su elevado índice de degradación precisan y disfrutan en consecuencia de una especial protección. En este sentido, podemos citar entre las primeras:

- Las exenciones que automáticamente se aplican en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles¹⁰ para determinadas zonas “verdes”: los bienes comunales y los

¹⁰ Recordemos que el Impuesto sobre Bienes Inmuebles se exige por la titularidad de los siguientes derechos sobre los bienes inmuebles rústicos y urbanos y sobre los inmuebles de características especiales:

a. De una concesión administrativa sobre los propios bienes o sobre los servicios públicos a que se hallen afectos.

b. De un derecho real de superficie.

montes vecinales en mano común; y la superficie de los montes poblados con especies de crecimiento lento reglamentariamente determinadas, cuyo principal aprovechamiento sea la madera o el corcho, siempre que la densidad del arbolado sea la propia o normal de la especie de que se trate. Junto a las anteriores, nos encontramos también con una exención rogada, que se reconocerá al titular del inmueble en cuestión, tras su petición. En este sentido, se declara exenta la superficie de los montes en que se realicen repoblaciones forestales o regeneración de masas arboladas sujetas a proyectos de ordenación o planes técnicos aprobados por la Administración forestal. Esta exención tendrá una duración de 15 años, contados a partir del período impositivo siguiente a aquel en que se realice su solicitud.

- Por su parte, para la protección de determinadas zonas degradadas del entorno urbano, se contempla el posible establecimiento de una bonificación potestativa en la ordenanza fiscal del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, de hasta el 90 por ciento de la cuota íntegra del impuesto, a favor de los bienes inmuebles urbanos ubicados en áreas o zonas del municipio que, conforme a la legislación y planeamiento urbanísticos, correspondan a asentamientos de población en los que primen las actividades primarias de carácter agrícola, ganadero, forestal, pesquero o análogas y que dispongan de un nivel de servicios de competencia municipal, infraestructuras o equipamientos colectivos inferior al existente en las áreas o zonas consolidadas del municipio, siempre que sus características económicas aconsejen una especial protección¹¹ (art. 74.1 TRLHL).
- En el Impuesto sobre Actividades Económicas, la ordenanza fiscal reguladora del mismo podrá establecer una bonificación de hasta el 50% de la cuota correspondiente para los sujetos pasivos que tributen por cuota municipal y 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 (art. 82.2.c) TRLHL).

B) Medidas fiscales orientadas a la protección del patrimonio histórico artístico.

c. De un derecho real de usufructo.

d. Del derecho de propiedad» (art. 61.1 TRLHL). A los efectos de este impuesto, tendrán la consideración de bienes inmuebles rústicos, de bienes inmuebles urbanos y de bienes inmuebles de características especiales los definidos como tales en las normas reguladoras del Catastro Inmobiliario.

¹¹ Las características peculiares y ámbito de los núcleos de población, áreas o zonas, así como las tipologías de las construcciones y usos del suelo necesarios para la aplicación de esta bonificación y su duración, cuantía anual y demás aspectos sustantivos y formales se especificarán en la ordenanza fiscal.

Se trata de beneficios fiscales con los que se persigue proteger determinadas zonas del municipio que por su alto valor histórico precisan de la misma. En este sentido, se declaran exentos del pago del Impuesto sobre Bienes inmuebles, previa solicitud, los inmuebles que sean declarados expresa e individualmente monumento o jardín histórico de interés cultural, mediante Real Decreto en la forma establecida por el artículo 9 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español¹², e inscritos en el registro general a que se refiere su artículo 12 como integrantes del Patrimonio Histórico Español, así como los comprendidos en las disposiciones adicionales primera, segunda y quinta de dicha Ley.

Esta exención no alcanzará a cualquier clase de bien urbano ubicado dentro del perímetro delimitativo de las zonas arqueológicas y sitios y conjuntos históricos, globalmente integrados en ellos, sino, exclusivamente, a los que reúnan las siguientes condiciones:

a) En zonas arqueológicas, los incluidos como objeto de especial protección en el instrumento de planeamiento urbanístico a que se refiere el artículo 20 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico español.

b) En sitios o conjuntos históricos, los que cuenten con una antigüedad igual o superior a cincuenta años y estén incluidos en el catálogo previsto en el Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, como objeto de protección integral en los términos previstos en el artículo 21 de la Ley 16/1985, de 25 de junio (art. 62.2 b) TRLHL).

Junto a la anterior, también se declaran exentos del pago del Impuesto sobre Incremento de Valor de los Terrenos¹³ las transmisiones de inmuebles que se encuentren dentro del perímetro delimitado como Conjunto Histórico-Artístico, o hayan sido declarados individualmente de interés cultural, según lo establecido en la Ley del Patrimonio Histórico español, cuando sus propietarios o titulares de derechos reales acrediten que han realizado a su cargo obras de conservación, mejora o rehabilitación en

¹² Conforme a este art. 9 de la Ley del Patrimonio Histórico español, para declarar un bien de interés general, se requiere la previa incoación y tramitación de un expediente administrativo por el organismo competente. En dicho expediente debe constar el informe favorable de algunas de las instituciones consultivas citadas en el art. 3.2 de esta Ley, o que sean similares a nivel autonómico. Cuando el expediente se refiera a bienes inmuebles se dispondrá, además, la apertura de un período de información pública y se dará audiencia al Ayuntamiento interesado.

Una vez transcurridos tres meses, desde que se haya presentado la solicitud del informe sin que éste se haya emitido, se entenderá que el dictamen es favorable a la declaración de interés cultural.

¹³ Grava el incremento de valor que experimenten los terrenos de naturaleza urbana y “se ponga de manifiesto a consecuencia de la transmisión de la propiedad de los terrenos por cualquier título o de la constitución o transmisión de cualquier derecho real de goce, limitativo del dominio, sobre los referidos terrenos” (art. 104.1 TRLHL).

dichos inmuebles. A estos efectos, la ordenanza fiscal establecerá los aspectos sustantivos y formales de la exención (art. 105.1.b) TRLHL).

Finalmente, en el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras¹⁴, se contempla expresamente en el Texto refundido la posibilidad de que la ordenanza fiscal pueda establecer una bonificación de hasta el 95% de la cuota del impuesto a favor de aquellas construcciones, instalaciones u obras que sean declaradas de especial interés o utilidad municipal por concurrir, entre otras, circunstancias sociales, culturales e histórico artísticas, que así lo justifiquen (art. 103.2. a) TRLHL). Corresponde, en este caso, dicha declaración al Pleno de la Corporación y se acordará, previa solicitud del sujeto pasivo, por voto favorable de la mayoría simple de sus miembros.

C) Medidas fiscales orientadas al incentivo de energías alternativas.

Es en este ámbito del fomento del uso de las llamadas energías limpias, alternativas, renovables y menos contaminantes donde más interés se ha mostrado por parte del legislador en introducir beneficios fiscales que incentiven el uso de las mismas, pues en prácticamente en todos los impuestos municipales nos las encontramos. Se articulan en la normalidad de los casos como bonificaciones¹⁵, cuyo porcentaje varía de un impuesto a otro, y todas tienen en común que se dejan a la discrecionalidad del municipio su regulación o no en la correspondiente Ordenanza fiscal de cada impuesto. Podemos citar:

- En el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, se prevé una bonificación de hasta el 50% 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. La aplicación de esta bonificación, que habrá de ser prevista y regulada en la correspondiente Ordenanza fiscal del impuesto, estará condicionada a que las instalaciones para la producción de calor incluyan colectores que dispongan de la correspondiente homologación por la Administración competente¹⁶ (art. 74.5 TRLHL).

¹⁴ El hecho imponible de este impuesto potestativo municipal está constituido «*por la realización, dentro del término municipal, de cualquier construcción, instalación u obra para la que se exija obtención de la correspondiente licencia de obras o urbanística, se haya obtenido o no dicha licencia, siempre que su expedición corresponda al ayuntamiento de la imposición*» (art. 100.1 TRLHL).

Se declara expresamente exenta del pago del impuesto la realización de cualquier construcción, instalación u obra de la que sea dueño el Estado, las comunidades autónomas o las entidades locales, que estando sujeta, vaya a ser directamente destinada a carreteras, ferrocarriles, puertos, aeropuertos, obras hidráulicas, saneamiento de poblaciones y de sus aguas residuales, aunque su gestión se lleve a cabo por organismos autónomos, tanto si se trata de obras de inversión nueva como de conservación (art. 100.2 TRLHL).

¹⁵ Son cantidades, por tanto, que se deducirán de la cuota íntegra del impuesto.

¹⁶ Los demás aspectos sustantivos y formales de esta bonificación se especificarán en la ordenanza fiscal.

- En el Impuesto sobre Actividades Económicas¹⁷, los Ayuntamientos podrán establecer en la Ordenanza fiscal una bonificación de hasta el 50% de la cuota correspondiente para los sujetos pasivos que tributen por cuota municipal y que utilicen o produzcan energía a partir de instalaciones para el aprovechamiento de energías renovables o sistemas de cogeneración. A estos efectos, se considerarán instalaciones para el aprovechamiento de las energías renovables, las contempladas y definidas como tales en el Plan de Fomento de las Energías Renovables; y por su parte, tendrán la consideración de sistemas de cogeneración los equipos e instalaciones que permitan la producción conjunta de electricidad y energía térmica útil (art. 82.2. c) TRLHL).
- En el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras, la Ordenanza fiscal podrá regular una bonificación de hasta el 95% a favor de las construcciones, instalaciones u obras en las que se incorporen sistemas para el aprovechamiento térmico o eléctrico de la energía solar. La aplicación de esta bonificación estará condicionada a que las instalaciones para la producción de calor incluyan colectores que dispongan de la correspondiente homologación de la Administración competente (art. 103.2TRLHL)¹⁸.

D) Medidas fiscales orientadas a la promoción de medios de transporte poco contaminantes y de calidad.

Es esencialmente en el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica¹⁹ donde se han adoptado medidas para fomentar los vehículos de bajo índice de emisiones de dióxido de carbono a la atmósfera y de bajo consumo energético. En este sentido, se prevé expresamente que la ordenanza fiscal puede regular una bonificación de hasta el 75% de la cuota, 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; así como,

¹⁷ El hecho imponible de este impuesto obligatorio municipal está constituido “por el mero ejercicio, en territorio nacional, de actividades empresariales, profesionales o artísticas, se ejerzan o no en un local determinado y se hallen o no especificadas en las tarifas del impuesto” (art. 78.1 TRLHL). No se consideran, a los efectos de este impuesto, actividades empresariales las actividades agrícolas, las ganaderas dependientes, las forestales y las pesqueras, no constituyendo hecho imponible por el impuesto ninguna de ellas.

¹⁸ Esta bonificación se aplicará a la cuota resultante de aplicar, en su caso, la bonificación a que se refiere el art. 103.1 TRLHL.

¹⁹ Grava la titularidad de los vehículos de tracción mecánica aptos para circular por las vías públicas, cualesquiera que sean su clase y categoría. En este sentido, se considera vehículo apto para la circulación aquéllos que hayan sido matriculados en los registros públicos correspondientes y no se haya comunicado su baja, así como, los provistos de permisos temporales y matrícula turística (art. 92 TRLHL).

una bonificación de hasta el 75% en función de las características de los motores de los vehículos y su incidencia en el medio ambiente (art. 95.6 TRLHL).

Junto al anterior, otra medida igualmente orientada a la utilización segura y eficaz de medios de transporte poco contaminantes, es la prevista en el Impuesto sobre Actividades Económicas, en el que se establece que se podrá establecer en la Ordenanza fiscal del impuesto una bonificación de hasta el 50% de la cuota correspondiente para los sujetos que tributen por cuota municipal y que 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 (art. 88.2 TRLHL).

Precisamente es en el ámbito del transporte donde se están concentrando un gran número de iniciativas a nivel comunitario orientadas a la mejora del entorno urbano, así como un ámbito al que preferentemente se está prestando una mayor atención por parte de las Entidades locales en otros países de nuestro entorno, tal y como indicamos en el siguiente apartado.

IV.- NUEVAS MEDIDAS ORIENTADAS A LA PROTECCIÓN AMBIENTAL DEL CENTRO HISTÓRICO DE LAS CIUDADES.

Como ya hemos indicado, el transporte desempeña un papel primordial dentro del cambio climático, la calidad del aire y el desarrollo sostenible. En este sentido, a título ejemplificativo, conviene resaltar que el tráfico urbano es el responsable de un 40% de las emisiones de CO₂ a la atmósfera derivadas del transporte [COM (2004) 60 final].

A nivel comunitario, la Comisión ha exhortado, tal y como ya hemos referido, a las autoridades locales a adoptar planes sostenibles de transporte urbano²⁰, que contribuirán a «*reducir la contaminación atmosférica y acústica y, a impulsar el uso de*

²⁰ El Consejo de Transportes de la UE adoptó en abril de 2001 la siguiente definición de transporte sostenible; en su opinión, «un sistema de transporte sostenible es el que:

- permite responder a las necesidades básicas de acceso y desarrollo de individuos empresas y sociedades con seguridad y de manera compatible con la salud humana y del ecosistema y fomenta la igualdad dentro de cada generación y entre las generaciones sucesivas;

- resulta asequible, opera equitativamente y con eficiencia, ofrece una elección de modos de transporte y apoya una economía competitiva, así como el desarrollo regional equilibrado;

- limita las emisiones y los residuos dentro de los márgenes de absorción del planeta, utiliza recursos renovables a un nivel idéntico o inferior a su tasa de generación y usa recursos no renovables a un nivel inferior o igual al de la tasa de desarrollo de sustitutos renovables y reduce al máximo el impacto en el uso del suelo y la generación de ruidos» (definición recogida en COM (2004) 60 final).

la bicicleta y los desplazamientos a pie, a mejorar la salud y combatir la obesidad»²¹. Para ello, la Comisión se propone establecer un amplio abanico de acciones para la mejora del entorno urbano, en las que se incluyan nuevas normas para vehículos (EURO 5, EURO VI); así como, reflexionar sobre las medidas que promuevan un mayor uso de las tarifas diferenciadas en zonas sensibles desde el punto de vista medioambiental y por las que se designen zonas de bajas emisiones con limitaciones para el transporte contaminante [COM (2005) 718 final]²².

Para la consecución de estos objetivos, se han puesto en marcha diversas iniciativas; algunas de las cuales se encuentran aún en estado embrionario, pero que merecen ser reseñadas:

- Medidas para fomentar los vehículos de bajo índice de emisiones CO₂ y de bajo consumo energético, entre las que destaca la Propuesta de Directiva sobre los impuestos aplicables a los automóviles de turismo, presentada por la Comisión el pasado 5 de julio de 2005 [COM (2005) 261 final]. Esta propuesta tiene una doble finalidad: de un lado, mejorar el funcionamiento del mercado interior, y de otro, aplicar la estrategia comunitaria para reducir las emisiones de CO₂ producidas por los automóviles. Tal y como se reconoce expresamente en la misma *«la imposición fiscal de los automóviles de turismo puede ser un medio complementario importante para el logro de los objetivos medioambientales, en particular por lo que atañe a la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, y, en consecuencia, resulta oportuno introducir en las bases imponibles de los impuestos de matriculación y los impuestos anuales de circulación un componente vinculado al dióxido de carbono»*. Se inscribe, por tanto, esta iniciativa dentro del tercer pilar de la estrategia comunitaria para reducir las emisiones de CO₂ producidas por los automóviles y potenciar el ahorro de la

²¹ COM (2005) 718 final. Tal y como se reconoce en este documento comunitario, la legislación actual sobre la calidad del aire exige la implantación de planes cuando se sobrepasen, o puedan llegar a sobrepasarse, los valores límite. Son situaciones que se experimentan en muchas ciudades, ante todo debido a la contaminación por partículas procedentes principalmente de la circulación viaria y las instalaciones de combustión. Asimismo, la legislación comunitaria exige la preparación de mapas de ruido y de planes de acción sobre el ruido ambiental para su reducción en las principales zonas urbanas en las que los niveles de exposición pueden ser perjudiciales para la salud humana y para la protección de las zonas tranquilas ante el aumento de la contaminación acústica (Directiva 2002/49/CE).

Son numerosas las iniciativas que en relación a las emisiones contaminantes se están tramitando en este momento a nivel comunitario; entre otras, puede citarse la propuesta de directiva sobre la adquisición de vehículos limpios por parte de las autoridades públicas [COM (2005) 634] y la propuesta de directiva sobre los impuestos aplicables a los automóviles de turismo.

²² La necesidad de racionalizar la utilización del vehículo privado y de mejorar el transporte urbano, que es un sector de alto consumo de la energía, también se pone de relieve en el Libro Verde de la Comisión sobre la seguridad del abastecimiento de energía [COM (2001) 370].

energía, aprobada por el Consejo en 1996, pues este tercer pilar consiste precisamente en la adopción de medidas fiscales.

Para ello, se prevén dos grandes medidas: la eliminación del impuesto de matriculación y la reestructuración de la base imponible del impuesto anual de circulación, a fin de vincularla íntegra o parcialmente a las emisiones de dióxido de carbono a la atmósfera. En concreto, se establece que la cuantificación de este impuesto «*se hará a partir del número de gramos de dióxido de carbono por kilómetro emitidos por cada automóvil de turismo concreto*» (art. 4 de la Propuesta de Directiva).

- Con el fin de facilitar el cobro de cánones a los usuarios de las vías públicas, como se está haciendo con éxito en Londres y se está considerando en otras ciudades, la Comisión ha propuesto una directiva sobre sistemas de cobro electrónico que garantizará la interoperabilidad de los sistemas de peaje en todas las regiones de la UE [COM (2004) 60 final].
- La Comisión apoya también el desarrollo de un transporte público accesible y de alta calidad. Está redactando una Directiva sobre la promoción de la eficiencia energética y de los vehículos limpios.
- La Comisión está preparando una Directiva que se centra en la adquisición de vehículos de bajo nivel de consumo y emisiones por parte de las autoridades públicas. El objetivo perseguido es el de fomentar la compra de vehículos más limpios y eficientes, pero no se van a fijar unas normas técnicas ni se va a recurrir a los incentivos fiscales.
- Un volumen considerable de legislación europea se centra en la mejora de la calidad técnica de los vehículos; a través de una serie de Directivas se han limitado las emisiones de diferentes categorías de vehículos y se han fijado normas de calidad para los combustibles (Directivas 98/69, 2001/1, 2002/80, 99/96, 2001/27, 97/24, 2002/51, 98/70), límites para las emisiones sonoras (Directivas 70/157, 92/97, 92/61, 97/24, 2001/43, 2000/14) y normas sobre inspecciones técnicas (Directiva 96/96).
- Se prevé que las capitales de los Estados miembros, así como las ciudades de más de 100.000 habitantes elaboren, adopten y lleven a ejecución un plan de transporte urbano sostenible, teniendo en cuenta que algunos Estados miembros han comenzado ya a aplicar este tipo de plan (p.ej. Finlandia, Francia, Italia, Países Bajos y Reino Unido)²³, la Comisión estima que ello podría hacerse extensivo a toda la UE.

²³ Un ejemplo de buenas prácticas en el ámbito del transporte urbano sostenible es recogido en la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social

Estos planes de transportes urbanos sostenibles abarcarán la totalidad de las zonas urbanas, intentando reducir el impacto negativo de los transportes, atendiendo a los crecientes volúmenes de tráfico y congestión y coordinando los planes y estrategias nacionales y regionales. Uno de los objetivos básicos sería la creación de un sistema de transportes medioambientales más eficiente y que esté al servicio de todos los ciudadanos, quienes tienen un importante papel que desempeñar en las decisiones cotidianas, por ejemplo, mediante la elección del modo de transporte.

Para complementar y respaldar estos planes locales, se pedirá a todos los Estados miembros que adopten una política clara en materia de transporte urbano con el fin de fomentar su sostenibilidad, así como de internalizar, como principio general, los costes externos del transporte merced a medidas tales como la imposición fiscal, el cobro de peajes y la concesión de licencias.

En este sentido, son numerosas las ciudades que, con el propósito de reducir las emisiones contaminantes en el centro histórico de las mismas, que normalmente es el más dañado, sobre todo por el alto índice de tráfico, han comenzado a adoptar una medida que, con diversa justificación²⁴, consiste en exigir el pago de una cantidad para acceder, circular y aparcar en un determinado perímetro de la ciudad que circunda el centro de la misma. Hay determinados supuestos en los que esta cantidad se exige a cualquier vehículo que transite por la zona de tráfico limitada (como es el caso de

Europeo y al Comité de las Regiones presentada el 11 de febrero de 2004, titulada «Hacia una estrategia temática sobre el medio ambiente urbano» [COM (2004) 60 final]; es el caso de la ciudad de Graz en Austria. En esta ciudad, tal y como se recoge en la citada comunicación, desde finales de los años 80 se viene poniendo en práctica un plan de transporte integrado para lograr una ciudad caracterizada por una “movilidad inocua”, centrada en los conceptos de seguridad y eficiencia medioambiental, que aumentará el atractivo de los espacios públicos. En 1992 se fijó una velocidad máxima de 30km/h en toda la ciudad, lo que contribuyó a una reducción de los accidentes en un 20% y a una disminución significativa de las emisiones sonoras y de contaminantes atmosféricos. Al mismo tiempo, la ciudad restringió los espacios de aparcamiento y encareció el estacionamiento en el centro, utilizando los ingresos así generados para mejorar el transporte público. Asimismo, se han establecido incentivos para fomentar el uso de vehículos con un bajo nivel de emisiones. Los carriles para bicicleta cubren ya más de 100 km, y se han instalado estacionamientos y servicios específicos para las mismas. Se ha mejorado sustancialmente la pavimentación, se han ampliado las zonas peatonales y se han integrado en la planificación global caminos y pasajes para peatones. También, se han implantado una colaboración con las escuelas y las empresas para lograr una gestión de la movilidad que permita reducir la utilización de vehículos. La información al ciudadano y la participación de éste en la planificación de los transportes ha hecho que un alto porcentaje de la población apoye esta política, incluso dos de cada tres conductores.

²⁴ Reducción de las emisiones contaminantes, reducción de la congestión del tráfico, preservación del patrimonio histórico artístico de la ciudad, etc., son algunas de las razones enarboladas al introducir esta medida.

Londres), incluido por tanto, el de los sujetos residentes, mientras que en otros casos sólo a aquéllos vehículos que podríamos calificar afectos al ejercicio de una actividad turística (como es el caso de Venecia).

La primera en establecer esta medida a nivel comunitario fue la ciudad de Londres en febrero de 2003. En efecto, desde esta fecha se exige la conocida como *Congestion Tax* o *Congestion Charging*, que se puso en marcha con el objetivo fundamental de evitar la congestión del tráfico y el embotellamiento en el centro de la ciudad. Se trata de un tributo afecto, pues las cantidades recaudadas serán reinvertidas en mejorar el tráfico y el transporte público de la ciudad. Se aplica en un área restringida, así como, en una determinada franja horaria²⁵.

A la ciudad londinense le han seguido otras tantas ciudades europeas (como, París, Milán, Estocolmo, etc.). Llamativo es el caso de las ciudades italianas, pues el posible establecimiento de una tarifa para circular por el centro del núcleo urbano encuentra un respaldo normativo en el propio Código de la Circulación. En efecto, tras preverse en los artículos 6.4 y 7.3 del Decreto Legislativo n.º 280, de 30 de abril de 1992, relativo al *Codice della Strada*, la posibilidad de que los Municipios puedan establecer obligaciones, prohibiciones o limitaciones de carácter temporal o permanente para cada calle o para un tramo de la misma, o para determinadas categorías de usuarios, atendiendo para ello a las exigencias de la circulación o a las características estructurales de las calles; en el apartado 9 de dicho art. 7 se contempla expresamente la posibilidad de que los Municipios procedan a delimitar zonas de tráfico limitado teniendo en cuenta los efectos del tráfico sobre la seguridad de la circulación, sobre la salud, el orden público, el patrimonio ambiental y cultural, y sobre el territorio. A estos efectos, los municipios pueden subordinar el ingreso o la circulación de los vehículos a motor, al interior de las zonas de tráfico limitado, al pago de una determinada cantidad. Será una Instrucción (*Direttiva*) del *Ispettorato generale per la circolazione* (un Departamento específico de Tráfico dependiente del Ministerio de Transportes italiano) el que concrete las clases de municipios que pueden valerse de esta facultad, así como las modalidades de recaudación del pago y las categorías de vehículos exentos²⁶.

²⁵ Todo automovilista, incluidos los propios residentes, deberá pagar aproximadamente 7,5 euros al día para entrar en el centro de la ciudad de Londres. El área restringida es de aproximadamente 21 kilómetros cuadrados. Este tributo se exige todos los días laborales desde las 7 de la mañana a las 18.30 horas. El ticket debe ser comprado para circular o aparcar en el centro, por un día, si bien se pueden comprar bonos semanales, mensuales o anuales. Este ticket se asocia a la matrícula del vehículo. Se otorgan todo tipo de facilidades al usuario para adquirirlo: se puede pagar on line con carta de crédito, o a través del móvil; puede comprarse en distribuidores y algunos negocios, o bien en máquinas emisoras, o en Correos, o por teléfono a través de un *call center*. Entre las categorías de los vehículos exentos, se encuentran aquéllos que utilizan energías alternativas como el gas eléctrico, por ejemplo.

Para garantizar el funcionamiento del sistema se ha instalado una red de telecámaras y el ticket dispone de un dispositivo electrónico que permite detectar fácilmente los vehículos que han pagado.

²⁶ Literalmente dispone este art. 7 apartado 9 del *Codice della Strada* dispone que «*i Comuni, con deliberazione della Giunta, provvedono a delimitare (...) le zone a traffico limitato tenendo conto degli*

En este sentido, ha sido la *Direttiva* n. 3816 de 21 de julio de 1997 la que ha individualizado, tal y como se prevé en el Código de Circulación, estos tres extremos. En ella se prevé que para que los Municipios puedan subordinar el acceso a las zonas de tráfico limitado (ZTL) al pago de una cantidad deben concurrir los siguientes requisitos:

- Que el Municipio haya establecido una Zona de Tráfico Limitado (ZTL), conforme al art. 7.9 del *Codice della Strada*.
- Que haya adoptado el Plan urbano de tráfico al que se refiere el art. 36 del *Codice della Strada*.
- Que haya incorporado las tarifas de acceso a la Zona de tráfico limitado en el propio Plan urbano de tráfico²⁷.

Partiendo de esta delimitación normativa, han sido varias las ciudades italianas que han decidido hacer uso de esta facultad que les brinda el Código de Circulación, y exigir, en consecuencia, el pago de una tarifa por la circulación y aparcamiento en el interior de las denominadas Zonas de Tráfico Limitado. Entre otros, puede citarse el caso del Municipio de Venecia, en el que la tarifa se aplica sólo a los autobuses que transiten y aparquen en el interior de la zona, y no por tanto, al resto de vehículos; y además, han de tratarse de autobuses empleados en servicios turísticos²⁸.

En nuestro país, si bien son varias las ciudades que han decidido cerrar el centro de las mismas al tráfico rodado con el objetivo de proteger su patrimonio histórico y reducir las emisiones contaminantes, permitiendo sólo la circulación de determinados vehículos que directa o indirectamente ofrecen un servicio público; lo cierto es que, hasta la fecha, que sepamos, no se exige en ninguna de ellas el pago de cantidad alguna por circular por determinadas zonas “especialmente protegidas” de la ciudad. La

effetti del traffico sulla sicurezza della circolazione, sulla salute, sull'ordine pubblico, sul patrimonio ambientale e culturale e sul territorio (...). I Comuni possono subordinare l'ingresso o la circolazione dei veicoli a motore, all'interno delle zone a traffico limitato, anche al pagamento di una somma. Con direttiva emanata dall'Ispettorato generale per la circolazione e la sicurezza stradale entro un anno dall'entrata in vigore del presente codice, sono individuate le tipologie dei comuni che possono avvalersi di tale facoltà, nonché le modalità di riscossione del pagamento e le categorie dei veicoli esentati».

²⁷ Excepcionalmente, por un período transitorio no superior a un año se permite a los Municipios que aún no han adoptado el Plan Urbano de Tráfico, el exigir el pago de una tarifa por el tránsito y aparcamiento en las zonas de tráfico limitado.

²⁸ Las tarifas previstas son las siguientes: se establece una tarifa ordinaria por días y diferenciada en función del lugar específico de destino del autobús. Junto a ésta, e prevé una tarifa reducida para determinadas categorías de autobuses: las empresas o agencias turísticas que realicen frecuentes servicios en el Municipio, pueden concluir un convenio específico con la empresa concesionaria acordando el pago de una menor cantidad; los autobuses que realicen excursiones o visitas escolares; y los minibuses.

Además, se contemplan determinados supuestos de exención: los autobuses que transportan a personas discapacitadas; los que cuentan con el garaje en el interior de la ZTL, los que transportan a escolares a centros situados en el interior del municipio, los empleados para el transporte público urbano, etc. Toda la información al respecto puede consultarse en la página web: www.veniceztl.net.

experiencia a la que hemos hecho referencia de otros países europeos en los que esta iniciativa ha dado muy buenos resultados, nos puede servir de ejemplo a la hora de estudiar incorporar un sistema similar en nuestro ordenamiento jurídico.

V.- CONCLUSIÓN.

Tal y como hemos pretendido poner de manifiesto, crear zonas urbanas de gran calidad exige una estrecha coordinación entre diversas políticas e iniciativas y una mayor colaboración entre los distintos niveles de la Administración. En este sentido, como se reclama desde las instancias comunitarias, los Estados miembros tienen la responsabilidad de ayudar a las autoridades regionales y locales a mejorar el comportamiento medioambiental de las ciudades de su país²⁹.

Significativas y relevantes, aunque no decisivas, son las aportaciones que para la mejora del entorno urbano de nuestras ciudades se realizan desde la política fiscal y que se articulan como hemos indicado esencialmente a través del reconocimiento de beneficios fiscales que tratan de preservar determinadas zonas del municipio (bien sea por su alto valor ecológico, o en su caso, histórico-artístico), así como incentivar el uso de energías alternativas menos contaminantes. Éste, como decimos, constituye un primer paso, que ha de seguirse de otros y coordinarse con otras medidas que coadyuven a proteger y mejorar el entorno urbano, y en este sentido, son llamativas las actuaciones emprendidas en muchas ciudades europeas orientadas a conseguir un transporte urbano sostenible, partiendo del presupuesto de que es precisamente el transporte uno de los principales agentes contaminantes y dañinos del entorno de nuestras ciudades.

²⁹ COM (2005) 718 final.