

XVII JORNADAS Y

VII

**INTERNACIONAL DE
COMUNICACIONES
CIENTÍFICAS DE LA**

**FACULTAD DE DERECHO
Y CIENCIAS SOCIALES
Y POLÍTICAS - UNNE**

Compilación:

Alba Esther de Bianchetti

2021

Corrientes - Argentina



XVII Jornadas y VII Internacional de Comunicaciones Científicas de la Facultad

de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas-UNNE / Karen Alicia Aiub ... [et al.] ;
compilación de Alba Esther De Bianchetti.- 1a ed compendiada.- Corrientes :
Moglia Ediciones, 2021.
552 p. ; 29 x 21 cm.

ISBN 978-987-619-393-1

1. Comunicación Científica. 2. Derecho. I. Aiub, Karen Alicia. II. De Bianchetti,
Alba Esther, comp.
CDD 340.072



ISBN N° 978-987-619-393-1

Editado por **Moglia Ediciones**

Todos los derechos reservados - Prohibida su reproducción total o parcial, por cualquier método
Queda hecho el depósito que previene la ley 11.723

Impreso en **Moglia S.R.L.**, La Rioja 755

3400 Corrientes, Argentina

moglialibros@hotmail.com

www.mogliaediciones.com

Noviembre de 2021

PALABRAS PRELIMINARES

Estamos presentando a la comunidad universitaria la Revista de las XVII Jornadas Nacionales y VII Jornadas Internacionales de Comunicaciones Científicas de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas de la UNNE, espacio que ininterrumpidamente desde el año 2006 publica artículos científicos y avances en las investigaciones de docentes investigadores, becarias, becarios, tesistas y estudiantes avanzados de esta Casa de Altos Estudios y de otras universidades nacionales y del extranjero, donde se informan de la marcha de los proyectos de investigación, se exponen las respuestas logradas en el estudio de la realidad jurídica, social y política, desde una mirada rigurosa, metodológica y crítica, propia de la actividad universitaria seria y orientada a realizar aportes decididos para la transformación de la sociedad.

Esta Revista también es una demostración clara de la comunidad universitaria por desempeñar un activo rol de liderazgo en materia de investigación en la Región NEA y en la Argentina, fomentado la apertura y el diálogo entre nuestra Universidad y las instituciones públicas y de la sociedad civil. Hacemos ciencia jurídica y social porque queremos recuperar esa vocación por ser una usina de ideas renovadoras de la agenda pública y el espacio óptimo para que la ciudadanía encuentre respuestas científicas y técnicas a los problemas de su tiempo, produciendo y difundiendo soluciones innovadoras a los problemas de los poderes estatales, de la actividad privada, de las empresas, de las entidades sin fines de lucro, de las organizaciones sociales, de las minorías, de los pueblos originarios y de las personas que integran una sociedad diversa, abierta y democrática.

La sociedad argentina, que financia a esta Universidad Pública, laica, científica, de calidad y excelencia académica, espera que hagamos ciencia en libertad ejerciendo el pensamiento crítico, creando conocimiento con criterio académico libre y con ética, con voluntad de alcanzar la raíz y las consecuencias previsibles de nuestro tema de estudio, aportando análisis, síntesis, discusiones, conclusiones y propuestas de solución concreta, rigurosa y completa a los problemas de la realidad jurídica y social.

Por estas razones, el impacto de la investigación jurídica es clave para trasladar estos conocimientos nuevos al aula formando profesionales con mayor rigurosidad técnica y científica, capaces de comprender y aplicar el derecho, de desarrollar un pensamiento crítico para transformar las instituciones jurídicas. Además, investigar es central para aportar al diagnóstico acertado de los problemas jurídicos y sociales encontrando soluciones racionales y justas para el cumplimiento de los propósitos de la Constitución Nacional, para mejorar la calidad de vida en nuestras comunidades y lograr una Justicia independiente y moderna. Y también, internamente, hacer ciencia es clave para el cumplimiento de las misiones básicas de docencia, investigación, extensión e internacionalización, tratando que la función de las investigadoras e investigadores no se desnaturalice en meras acreditaciones y buenos “papers” presentados, sino que logren un impacto directo en la vida cotidiana de nuestra comunidad que, con esfuerzo, sostiene a la educación superior como un derecho humano fundamental, un servicio público con función social y una responsabilidad indelegable del Estado.

Amparados en este ideario, en esta Revista encontrarán parte de los avances y resultados obtenidos durante este año en los proyectos de investigación, becas, tesis y trabajos de cátedra. Las páginas que siguen son una muestra del trabajo investigativo, colaborativo, de la formación y del talento de investigadoras e investigadores que buscan apasionadamente respuestas innovadoras a los retos del futuro, y que son un incentivo para esforzarnos en la noble tarea de hacer de nuestra Facultad una institución académica de primer orden en el concierto de Universidades del país y del mundo. Este debe ser nuestro compromiso y nuestra mayor satisfacción cívica, porque como institución pública dedicada a la educación y a la ciencia debemos demostrar que nuestra calidad y excelencia académica tienen influencia en la construcción de una sociedad más justa, libre e igualitaria.

Mónica A. Anís
Profesora Titular de Derechos Humanos
Cátedra A

CUANTIFICACIÓN DE LAS TASAS AMBIENTALES

Ríos Benítez, Iván Ignacio

riosbenitez.abogados@gmail.com

Resumen

Se analiza sobre qué elementos o criterios deben incidir en las tasas tributarias para determinar el monto a pagar por el contribuyente, con la finalidad de ser razonables; se expone doctrina, jurisprudencia, y legislación, nacional y de otros países; se enfoca primero en el instrumento tradicional, y luego en el que tiene un sentido ambiental; se obtienen conclusiones para Argentina.

Palabras claves: tributos, ambiente, graduación

Introducción

Estudiamos qué elementos o criterios deben incidir en las tasas tributarias para determinar el monto a pagar por el contribuyente, buscando la razonabilidad. Por otra parte, la cuantía de la tasa no es un elemento que influya en su configuración jurídica, pero es importante examinarla como antecedente para analizar situaciones especiales, y porque la jurisprudencia de los tribunales evoluciona e intenta el equilibrio con los conceptos tradicionales; en las nuevas interpretaciones, la tasa se aproxima al impuesto (GIULIANI FONROUGE, 2011), por ejemplo ocurre en Francia. Aunque la CSJN las diferencia. (BORREGO, 2020)

Por su parte la graduación de las tasas tiene mayor complejidad en los temas ambientales, porque involucra a aspectos novedosos relacionados con el ambiente, que implican costos que tiñen de extrafiscales a las causa, fin, y efecto, del instrumento tributario.

Materiales y método

Estudio cualitativo. Métodos utilizados: inductivo-deductivo-abductivo-analógico; análisis de normativa y doctrina que cita jurisprudencia. Se sigue a autores sobre tributación, y tributación ambiental.

Resultados y discusión

I. Las tasas tributarias y su graduación.

Los criterios para valuar las tasas son: a) Valuación según la ventaja que obtiene el obligado por el servicio; b) Considerando al costo del servicio en relación a cada contribuyente; c) Conforme a la capacidad contributiva del contribuyente, pero sin dejar de lado la relación entre la tasa y el costo del servicio; d) Graduación según la cuantía global; e) Están graduadas con legitimidad si son prudentes y razonables, y si con la recaudación se cubren los servicios prestados por el Municipio, en un presupuesto equilibrado (VILLEGAS, 2000). El legislador no ha realizado demasiadas disquisiciones y ha estructurado el sistema de tasas de manera pragmática, siendo el método de graduación de la cuantía una opción política limitada por los derechos constitucionales. Giuliani Fonrouge concluye que ha desaparecido el criterio distintivo de la tasa y el impuesto, habiendo predominio del presupuesto del impuesto; y tomándose al criterio de la capacidad contributiva se está ante un criterio impreciso, y metajurídico, propicio para la arbitrariedad.

La calificación jurídica de la tasa no puede depender de la cuantía, no siendo admisible cualquier medida, resultando necesario que se den algunas circunstancias esenciales, que son: que exista un servicio organizado con finalidades de interés colectivo, aun cuando sea prestado en beneficio del obligado, que no deben ser solo palabras de un documento; la tasa no debe ser confiscatoria, y debe ser discreta y razonable con relación a la actividad desarrollada porque si no sería un impuesto. La CSJN en “Laboratorios Raffo S.A. c/ Municipalidad de Córdoba”, dijo en cuanto a las tasas: “(...) su cobro debe corresponder siempre a la concreta, efectiva e individualizada prestación de un servicio referido a algo no menos individualizado del contribuyente (...)” (GIULIANI FONROUGE, 2011, pág. 1028).

El problema de la cuantificación en las tasas ambientales.

Los criterios, desde el análisis la legislación española, son los siguientes:

a) Costes de evitar la contaminación.

En España la cuantificación de las “tasas por el aprovechamiento especial de los bienes ambientales” se basa en los costes medios necesarios para evitar la contaminación. Tal criterio tiene la ventaja de coincidir con la regla de cuantificación de las “tasas por el uso del dominio público”. El problema estaría dado cuando se trata de cuantificar “tasas por el uso de otros bienes ambientales” (por ejemplo los sometidos a titularidad privada, así el suelo), porque la ley no contempla un criterio específico de cuantificación, y cuando se consideraran tasas relacionadas con una actuación administrativa (tolerancia de la conducta contaminante) no se podría aplicar el criterio del coste de la actuación administrativa, porque consiste esencialmente en una omisión.

En España la Ley de Tasas y Precios Públicos (LTPP), art. 19.2 establece: “el importe de las tasas por la prestación de un servicio o por la realización de una actividad no podrá exceder, en su conjunto, del coste real o previsible del servicio

o actividad de que se trate o, en su defecto del valor de la prestación recibida". Igual criterio usa el art. 24.2 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales española (LHL). El coste de evitar la contaminación, entonces, es el valor de la prestación recibida mediante la tasa de tolerancia. En los casos de bienes ambientales de dominio público existe igual criterio, los arts. 19.1 LTPP y 24.1 LHL, siempre españolas, establecen como parámetro del importe, al valor de mercado correspondiente o el de la utilidad derivada del uso privativo o del aprovechamiento especial.

Las Comunidades Autónomas españolas tienen un criterio más rígido en relación a las tasas por prestación de servicios, la Ley Orgánica de Financiación de Comunidades Autónomas, art. 7.3. establece que: *"el rendimiento previsto para cada tasa (...) no podrá sobrepasar el coste de dichos servicios o actividades"*. Pero no establecen un criterio específico para las tasas por el uso privativo del dominio público autonómico o transferido; el principio de proporcionalidad exigiría aplicar como límite el coste medio de evitar la contaminación.

El coste de evitar la contaminación, como criterio, es ambiguo, ya que no indica qué grado de contaminación desea evitarse. Para la determinación de la cuantía existen dos puntos: determinar los límites globales de emisiones que deseen alcanzarse con el tributo, y calcular los costes medios, para que el tributo pueda cumplir dichos objetivos. El coste de evitar la contaminación siempre se calculará en relación con la contaminación concreta que desea eliminarse, además, dicho coste implica sólo el límite máximo de la tasa, no su concreta cuantía.

Las reglas de cualificación parecerían difíciles de determinar en la práctica, pero esto también sucede con otros criterios de cuantificación tradicionales en las tasas. En el Derecho comparado la mayor flexibilidad de la reserva de ley en el ámbito de las tasas es un elemento que permite ajustar los elementos cuantitativos a los objetivos ambientales, con agilidad. (HERRERA MOLINA, 2000)

Importe del daño ambiental y otros criterios análogos.

La cuantía de los daños producidos podría ser la base para el importe de la tasa por el uso de bienes ambientales, pero cuando intervienen costes sociales, resulta difícil de aplicar; sí se pueden tener en cuenta a otros daños, como los ocasionados al dominio público ambiental. La modificación del régimen legal de las tasas en España (Ley 25/1998) establece que *"el importe de las tasas por la utilización especial del dominio público se fijará tomando como referencia el valor de mercado correspondiente o la utilidad derivada de aquélla"* (art. 19.1 LTPP).

La LTPP en su art. 20.1 establece: *"toda propuesta de establecimiento de una nueva tasa o de modificación específica de las cuantías de una preexistente deberá incluir, entre los antecedentes y estudios previos para su elaboración, una memoria económico-financiera sobre el coste o valor del recurso o actividad de que se trate y sobre la justificación de la cuantía de la tasa propuesta"*; el art. 20.2 regula en la misma línea; la memoria económico-financiera debe considerar el deterioro ordinario de los bienes para calcular el importe de la tasa. Lo mismo ocurre en España con el ámbito local (art. 24.5 LHL).

Otro criterio que es el basado en el coste de las actuaciones administrativas dirigidas a la reparación de daños en determinado sector ambiental, que resulta legítimo siempre que no se supere el importe del daño ambiental causado. Es una medida de simplificación para calcular la cuantía de la tasa y, es una consecuencia de la habitual afectación de dichos tributos a financiar determinadas actuaciones ambientales.

Conclusión

La cuantificación de las tasas ambientales en sus diferentes variantes se basan, en general, en *"los costes medios necesarios para evitar la contaminación"*, *"coste real o previsible del servicio o actividad de que se trate o, en su defecto del valor de la prestación recibida"*, *"el valor de mercado correspondiente o el de la utilidad derivada del uso privativo o del aprovechamiento especial"*.

Las Comunidades Autónomas españolas tienen un criterio más rígido en relación a las tasas por prestación de servicios, observamos además a otras pautas relacionados con *"el importe del daño ambiental y otros criterios análogos"*, a saber *"la cuantía de los daños producidos"* como base para el importe de la tasa por el uso de bienes ambientales; cuando intervienen costes sociales, este criterio resulta difícil de aplicar; sí se pueden tener en cuenta a otros daños, como los ocasionados al dominio público ambiental. Otra forma de graduación es *"el coste de las actuaciones administrativas dirigidas a la reparación de daños en determinado sector ambiental"*.

En Argentina la CSJN habló en ocasiones de la relación del costo con el servicio prestado, no siendo necesario una equivalencia estricta; y dijo que las tasas deben apreciarse conforme a un criterio de razonabilidad. También exige que la tasa corresponda a la *"concreta, efectiva o individualizada prestación de un servicio relativo o algo no menos individualizado del contribuyente"*, y ha mantenido diferentes pautas, pero ha generalizado la orientación sobre que la cuantía de la tasa, y de cualquier tributo, debe derivar de la ley, mientras que el control de constitucionalidad se puede ejercer observando del gravamen su posible confiscatoriedad, y para apreciar el *"costo"* del servicio a retribuir, el criterio del *"gasto total"* del servicio es en general lo que se ha aceptado. La CSJN también validó para la graduación *"el concepto de capacidad económica"*, pero sin dejar de lado la relación entre la tasa y el costo del servicio; y el Convenio Multilateral permite que los Municipios graven conforme a los ingresos brutos en su artículo 35.

Los tributos además son regulados por el derecho presupuestario, y resulta imposible relacionar el producido de cada servicio con su costo, y en ocasiones generaría injusticias; el legislador nacional argentino no ha entrado en tantas disquisiciones y ha estructurado el sistema de tasas sobre una base pragmática, configurando la elección del método de graduación una opción política que queda librada a su prudencia, en tanto no afecte derechos constitucionales. La mayor

flexibilidad de la reserva de ley en el ámbito de las tasas es un elemento que permite ajustar los elementos cuantitativos a los objetivos ambientales.

En el caso de la graduación de las “tasas ambientales”, se requiere un esfuerzo técnico para la finalidad de valorar los costes, beneficios, o los daños, y flexibilidad en el principio de legalidad; debiera intervenir el organismo de representación legislativa según la CSJN, pero entendemos, como aproximación, que si el ente administrativo fundamenta razonablemente el modo de valuación, y estando delegado por el legislador, o no regulado por él, no debería ser inconstitucional, al cumplir el principio de “razonabilidad”.

Referencias bibliográficas

BORREGO, D. (mayo de 2020). Algunas conclusiones de la Corte sobre el concepto de “tasa”. *Doctrina Tributaria*, Tomo *XLI*(482), 553 a 559.

GIULIANI FONROUGE, C. M. (2011). *Derecho Financiero* (10ma. ed.). La Ley.

HERRERA MOLINA, P. M. (2000). *Derecho Tributario Ambiental -La introducción del interés ambiental en el ordenamiento tributario*. Madrid: Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales S.A.

VILLEGAS, H. B. (2000). *Manual de finanzas públicas*. Buenos Aires: Depalma.

Filiación

Ríos Benítez, Iván Ignacio –Tesis de Carrera de Doctorado en Derecho en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas de la UNNE. Integrante del PEI-FD 2020/06, “El Derecho Ambiental y las Modificaciones que aporta al Derecho Positivo Argentino, 2020-2023.