



Régimen jurídico-fiscal de residuos procedentes de la construcción

David De La Fuente Aguirre

Recibido: 7 de septiembre del 2016/ Enviado a evaluar: 9 de septiembre del 2016 / Aceptado: 25 de octubre del 2016

Resumen. En el presente trabajo se hace una presentación sobre la importancia de la gestión de los residuos, en concreto, de los residuos de construcción y demolición (RCD). Su correcta gestión, diferente en cada lugar del mundo, pasa por la implementación y utilización de instrumentos de regulación, entre los que se encuentran los instrumentos económicos de protección ambiental. Centrándose en el caso de España, se estudia la posibilidad de introducción de un impuesto a la entrega de este tipo de residuos en vertederos para su disposición final, buscando de este modo un cambio de conducta en los productores de RCD, hacia otras más responsables con el medio ambiente. Todo ello sin perder de vista el uso de medidas complementarias y de otros instrumentos de regulación importantes como lo son los normativos. **Palabras clave:** Residuos; Construcción-Demolición; Instrumentos Económicos; Impuesto; Medio Ambiente.

[en] Juridical-fiscal regime of residues proceeding from the construction

Abstract. In the current work it is done a presentation about the importance of the management of waste, specifically construction and demolition waste (C&D Waste). Its correct management, different in each part of the world, depends on the implementation and use of regulatory instruments, including economic instruments of environmental protection. Focusing in the case of Spain, it is studied the possibility of the introduction of a tax for the waste sent to landfills for its elimination, looking this way for a change in the behaviour of the C&D waste producers, towards other behaviours more responsible with the environment. All this without losing sight of the use of complementary measures and other important regulatory instruments like de command and control ones.

Key words: Waste; Construction-Demolition; Economic instruments; Tax; Environment.

[fr] Régime juridique et fiscal des déchets de construction

Résumé. Dans cet article, un exposé sur l'importance de la gestion des déchets, en particulier, les déchets de construction et de démolition (RCD), il est fait. Une bonne gestion, différent dans chaque partie du monde passe par la mise en œuvre et l'utilisation des instruments réglementaires, parmi lesquels les instruments économiques de protection de l'environnement. En se concentrant sur le cas de l'Espagne, la possibilité d'introduire une taxe sur la livraison de ce type de déchets dans les décharges pour l'élimination, cherchant ainsi un changement de producteurs de comportement du RCD est étudié, à d'autres plus responsables l'environnement. Tout cela sans perdre de vue l'utilisation de mesures complémentaires et d'autres instruments réglementaires importants tels que normatif.

Mots clés: Soja; subventions; stratégies de survie; Campeche; Le Mexique.

Cómo citar. De La Fuente Aguirre, D. (2016): Régimen jurídico-fiscal de residuos procedentes de la construcción. *Observatorio Medioambiental*, 19, 35-54.

Sumario. 1. Introducción. 2. Objetivos. 3. Residuos de construcción y demolición (RCD) en España. 4. Aspectos de la gestión de RCD. 4.1. Repercusiones directas al medio ambiente. 4.2. Transporte. 4.3. Eliminación y vertido. 4.4. Recuperación. 4.5. Economía. 4.6. Tecnología. 5. Regulación administrativa. 6. Tributación. 7. Fiscalidad comparada. 8. Propuesta de tributo ambiental para RCD. 9. Medidas complementarias. 10. Conclusiones. 11. Bibliografía. 12. Legislación. 13. Páginas web.

1. Introducción

La problemática de los residuos es una de las piezas centrales en la preocupación por el medio ambiente. Una buena gestión y regulación de los mismos, en relación con su reciclaje y reutilización puede acarrear un menor consumo de materias primas vírgenes, reduciendo así la presión que se lleva a cabo sobre los recursos naturales del planeta.

Por ello, la prevención, recogida y tratamiento de los residuos se afronta desde todos los niveles, desde la Unión Europea hasta la comunidades locales o municipios. Al respecto, existe diversidad de normativa y otros instrumentos que permiten una óptima gestión de los mismos y llevar a cabo el mejor control posible sobre los residuos y los problemas que llevan asociados.

En el ámbito de la Unión Europea, la Directiva 2008/98/CE Marco de Residuos obliga a los Estados Miembros a establecer, como instrumento esencial para desarrollar las políticas de residuos, planes de gestión de residuos que den cobertura a todo el territorio geográfico de cada Estado.

En relación a lo anterior, es de relevancia en España la Ley 22/2011 de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados que transpone dicha Directiva y obliga a la elaboración de planes de gestión al Estado y a las Comunidades Autónomas y permite a las Entidades Locales que desarrollen programas de gestión de residuos en el ámbito de sus competencias.

Además del mencionado interés por la protección del medio ambiente, también es importante el papel de mejora en el desarrollo tecnológico y la calidad de los procesos, productos y servicios en la Unión Europea, del Estado Español, de las Comunidades Autónomas y de los Entes Locales.

Aún hoy, parece que la gestión correcta de los "escombros" o residuos de construcción y demolición que producimos en nuestras ciudades, es una de las asignaturas pendientes para la mayoría de nuestros Ayuntamientos debido principalmente a que la mayoría desconocen o no aplican correctamente la legislación relativa a los RCD. La correcta gestión de RCD pasa porque el control de flujos de residuos este regulado y se termine con la práctica habitual de gestión ilegal o de vertidos incontrolados en los entornos de nuestras ciudades y para lograr que se fomente el reciclaje, incorporando los áridos y materiales reciclados en los proyectos de nuevas obras, tanto del sector público como privado.

La comentada falta de regulación y vigilancia se produce a todos los niveles, destacando entre ellos los niveles inferiores, como son los municipales. Es bastante significativo que casi en cada pueblo de la geografía española exista un terreno abandonado con pilas de escombros, algunos de los cuales pueden ser peligrosos para el entorno.

Esto, en mi opinión, se debe a varios factores, como la comentada falta de información y formación en materia de RCD, así como también, a la falta de vigilancia que se da sobre este sector a los niveles a los que se hace referencia. Si bien es difícil el control de vertederos de escombros ilegales en un país de las dimensiones de España y con la cantidad de Municipios que existen en el mismo, debería optarse por el establecimiento de otro tipo de medidas que hagan que se dé una buena gestión de los residuos, evitando los problemas ambientales causados.

En la diferente normativa existente sobre residuos, como por ejemplo El Programa Estatal de Prevención de Residuos 2014-2020, se contempla el uso de otros instrumentos de gestión o regulación, como los fiscales, para hacer efectiva la prevención en cuanto a la generación de residuos.

Por supuesto la prevención en la generación de residuos sería la opción más deseable en todos los casos por ser la menor causante de impactos sobre el medio. Para ello, pueden establecerse una serie de medidas como las fiscales, que consigan los objetivos marcados, estableciendo las prioridades en la gestión, viendo que la disposición final en vertedero de los residuos, es la opción menos deseable (Figura 1). Como indica el Programa Estatal de Prevención de Residuos 2014-2020, la prevención tiene importantes consecuencias económicas tanto para los productores y prestatarios de bienes y servicios como para los consumidores y usuarios. En este sentido es de vital importancia el papel de las administraciones públicas tanto en el desempeño de sus funciones de protección ambiental, como en el papel de impulsoras de una economía más eficiente, próspera y socialmente inclusiva. La prevención produce beneficios reales, los cuales se manifiestan en forma de ahorro en los consumos de materias primas y reducción en los costes de gestión de los residuos.

Esto supone un incremento en la rentabilidad de las actividades empresariales y un ahorro de costes para las administraciones. Asimismo, la prevención contribuye a la generación de nuevas oportunidades de negocio y de empleo. Las actividades de prevención de residuos promueven nuevas actividades económicas relacionadas con la reutilización, como son la reparación o los mercados de segunda mano.

Tras la prevención, vendrían las opciones de reutilización y reciclaje como aquellas menos perjudiciales para el medio. Tras estas se situaría la valorización, concepto este que hace referencia a la utilización de residuos, sin vida útil aparente, para la obtención de energía. Por último, estaría la disposición final de residuos en vertederos, la cual es, por varios motivos, la opción menos deseada, a la par que la más llevada a cabo debido al bajo coste que supone esta medida.

Figura 1. Gestión de residuos.



Fuente: Elaboración propia.

Sin embargo, todas las medidas implementadas deben ir acompañadas de un aumento en la conciencia ambiental ciudadana, considerando esta como una de las claves en la protección del medio ambiente, a la que, como no puede ser de otra manera, se llega a través de la regulación y de la imposición de tributos.

También es relevante el papel que pueden jugar los tributos en cuanto a la conciencia ambiental, de tal manera que la ciudadanía comience a interiorizar que ciertas conductas grabadas por la administración no son compatibles con la conservación del medio y el avance hacia el desarrollo sostenible.

Por supuesto, las medidas fiscales deben complementarse con otro tipo de instrumentos y medidas de acción que cubran por completo el ciclo de vida o flujo de los residuos, dejando el menor número de cabos sueltos posible, para poder hablar de una gestión efectiva e integral en todo el proceso y que esta sea real.

Existen países con mayor tradición en la regeneración de RCD, y de éstos, podemos señalar las tendencias o medidas que, aunque no han supuesto un gran coste para las empresas constructoras, o ínfimo en el presupuesto global de sus obras, han beneficiado sustancialmente la gestión de estos residuos:

- Regulación del sector desde la Administración.
- Selección en origen y educación ambiental
- Aumento de los costes de vertido que aseguren o garanticen su correcta gestión.
- Procesados tanto en plantas de tratamiento, como en procesos de de construcción.

En la UE, según las últimas estimaciones se recicla como media el 28% de la producción, y el 72% termina su ciclo de vida en vertedero. En España se recicla actualmente un bajo porcentaje de la producción total de RCD.

2. Objetivos

Los objetivos de este trabajo son, fundamentalmente, conocer la situación actual en la regulación de escombros en España, haciendo un breve repaso de las características de los instrumentos existentes en los ámbitos de las Comunidades Autónomas en España, comparándola además con la situación en otros países que puedan aportar alguna idea que pueda trasladarse a nuestra regulación.

El objetivo final sería la proposición de una solución objetiva en relación a la creación de un nuevo tributo que consiga un mayor control sobre el flujo de RCD así como una mayor protección sobre el medio ambiente. Esto se puede conseguir a través de una visión global al respecto del flujo actual de los materiales de demolición y construcción a partir del desarrollo de una serie de puntos fundamentales que son: la legislación actual en la materia, los procesos y agentes implicados y también el contexto en el que nos encontramos.

Junto con esta visión global, se hace necesario la introducción de un comentario final sobre las posibilidades reales de que las medidas propuestas puedan alcanzar el éxito, en relación también con el uso de otras medidas complementarias que son de especial importancia como lo son las de carácter normativo, ya que, como es sabido, el uso de un único instrumento, ya sea normativo o fiscal, no es suficiente para llevar a cabo una buena y completa regulación, en este caso, de los residuos de construcción y demolición.

3. Residuos de construcción y demolición (RCD) en España

El sector de la construcción, y por tanto de los residuos de construcción y demolición (en adelante RCD), tiene una relevancia económica y social muy destacable en España. Se trata de una actividad que ha alcanzado niveles de producción muy elevados, aunque en la actualidad ha entrado en una fase de decrecimiento motivado por la crisis económica (Aneiros, 2008).

Según el II Plan Nacional de Residuos de Construcción y Demolición, la producción media de RCD, según los datos de 2005, se estimaron en 790 kg por habitante y año. Dicha cifra muestra importantes variaciones según la situación económica que se dé y la zona geográfica, con un máximo de 1.664 kg/habitante y año en Castilla-La Mancha y un mínimo de 145 kg/habitante y año en la ciudad de Ceuta. En Castilla-La Mancha, La Rioja, Murcia y Comunidad Valenciana se superan los 1.000 kg/habitante y año. Además, la generación de RCD en España fue creciente entre los años 2000 y 2005 a un ritmo medio del 8,7% anual. Sin embargo, las

previsiones de ralentización del consumo de áridos y la desaceleración del sector de la construcción para los años siguientes a 2005, dieron lugar a una previsión del MAGRAMA (www.magrama.gob.es) de disminución de la tasa de generación de un 0,5 % anual en el periodo 2005-2016, el cual está a punto de finalizar.

Al contrario de lo que ocurría en las previsiones contempladas en el anterior PNIR (2008-2015), la tendencia del sector de la construcción en esta etapa ha sido claramente descendente, aunque pueden intuirse ciertos signos de recuperación para esta nueva etapa (2015-2022).

En primer lugar, el número de personas empleadas en la construcción ha pasado de más de dos millones de 2008 a 1.323.371 en el año 2011, es decir, una reducción de empleo cercana al 50%. Otro de los parámetros que muestran la caída en la actividad del sector es la licitación de obras por parte de las Administraciones Públicas. En este caso, el presupuesto destinado a las obras públicas ha pasado de unos 38.500 millones de euros a poco más de 5.000 millones en 2012, lo que supone una reducción del 87% del presupuesto de 2008. Los últimos datos del INE (www.ine.es) sobre la generación y gestión de los RCD, para el año 2012, fueron:

Tabla 1. Generación y gestión de residuos de construcción y demolición en 2012.

	Residuos Generados	Destinados a valorización material	Operaciones de relleno	Destinados a incineración	Depositados en vertedero
No Peligrosos	27.637.698	19.007.146	4.328.999	0	4.301.553
Peligrosos	66.156	3.878	0	0	62.278
Totales	27.703.854	19.011.024	4.328.999	0	4.363.831

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE).

Es precisamente esta situación de menor producción de residuos de construcción y demolición, lo que podría motivar o marcaría que es el momento ideal para poner en marcha, de una vez, instrumentos de control, antes de que la situación comience a repuntar. La baja producción de residuos actuales en este sector, permite que haya un menor descontrol y, si se pone en marcha la maquinaria de regulación y control ahora, será más fácil llevar a cabo una buena gestión futura.

4. Aspectos de la gestión de RCD

Se pueden distinguir varios aspectos en la gestión de escombros: ambientales, socioeconómicos y tecnológicos. Aparte de las repercusiones ambientales directas asociadas a los trabajos de construcción y demolición, las cuales son las más

conocidas, conviene recordar otros aspectos que generan impacto. Estos son los ligados al transporte, tratamiento y/o eliminación de los RCD, su recuperación y también a la economía. La gestión de los RCD es a veces desconocida y desordenada, siendo un hábito común la disposición incontrolada en lugares inapropiados cerca del sitio de generación, o, en el mejor de los casos, en vertederos municipales sin control. Actualmente, estas situaciones son cada vez menos frecuentes gracias a la creación de legislación al respecto y debido, también, a una mayor concienciación ciudadana en materia de residuos, pero el camino que queda por recorrer es aún largo.

4.1. Repercusiones directas al medio ambiente

La falta de control en la gestión ha ocasionado la proliferación de pequeños vertederos, produciendo impactos negativos sobre el ambiente, tales como (Aguilar, 1997):

- El deterioro del paisaje asociado a la acumulación o apilamiento de este tipo de residuos.
- La contaminación del suelo y del agua por la existencia de compuestos contaminantes en los escombros que puedan infiltrarse en el suelo y alcanzar el nivel freático o masas de agua.
- La mezcla con otros residuos, tales como urbanos y peligrosos. Esto tiene una repercusión directa en la gestión de los residuos, haciéndola más difícil y costosa.
- La cobertura de suelo apto para otro tipo de usos, los cuales se encuentran desaprovechados por la existencia de acumulaciones de estos materiales.
- Generación de polvo, ruido y vibraciones en las operaciones de tamizado y machaqueo en las plantas de procesado de los áridos.
- Posibles impactos sobre la salud, causados por el inadecuado manejo y/o protección frente a los componentes peligrosos que pueden existir en los residuos, como por ejemplo, el amianto.

4.2. Transporte

Como diversas fuentes indican, la problemática de los RCD está asociada a su gran peso y volumen y, en consecuencia, a las dificultades en su manejo. A este respecto, el transporte de RCD presenta efectos similares a los de cualquier otro transporte pesado, como la contaminación del aire por los gases de escape, la producción de ruido y vibraciones, el consumo de recursos energéticos y sus efectos derivados, etc.

La recuperación y reciclado de RCD tiene repercusiones beneficiosas en este punto ya que disminuye los impactos ambientales asociados al transporte, debido básicamente a:

- La reducción de cantidades de material a eliminar en lugares de vertido alejados. Esto repercute en que se hace necesario un menor número de

trayectos para el transporte de estos materiales, con la reducción de emisiones asociada.

- La cantidad de materiales vírgenes que dejan de extraerse ya que son sustituidos por los recuperados.

4.3. Eliminación y vertido

El vertido de RCD puede causar impactos negativos si se realiza de forma incontrolada o en zonas de alto valor ecológico y/o económico, además de los problemas de inestabilidad geotécnica frecuentes que genera en estos lugares (Aguilar, 1997).

Una de las dificultades por las que en la actualidad no se alcanzan unos niveles satisfactorios de reciclado de residuos de construcción y demolición es el hecho de que en su mayoría se depositan en vertedero a coste muy bajo, sin tratamiento previo y, a menudo, sin cumplir con los requisitos establecidos en la normativa sobre vertederos. Para corregir esta situación, el RD 105/2008 prohíbe el depósito sin tratamiento previo y exige el establecimiento de sistemas de tarifas que desincentiven el depósito en vertedero de residuos valorizables o el de aquellos otros en los que el tratamiento previo se haya limitado a una mera clasificación. En cuanto a la eliminación de los RCD, y dejando a un lado los impactos de las fracciones incineradas, el vertido controlado puede causar impactos positivos siempre y cuando se realice con la finalidad de recuperar zonas degradadas o como material de cubierta en vertederos de residuos sólidos urbanos (RSU) o similares. Esto es una muestra de los avances que se van haciendo en el sector, pero es objeto de este trabajo dar un paso más en la gestión de los RCD, intentando aportar una medida de gestión que lleve a los resultados deseados.

4.4. Recuperación

Las actividades de recuperación de RCD presentan aspectos ambientales positivos y negativos, como se recoge en la tabla siguiente:

Tabla 2. Clasificación de aspectos ambientales derivados de la recuperación de RCD.

Aspectos ambientales	
Positivos	Negativos
<ul style="list-style-type: none"> - Mayor vida útil de los vertederos. - Ahorro en consumo de materiales vírgenes. - Ahorro en el consumo energético asociado con la producción de los anteriores. - Preservación de espacios naturales. 	<ul style="list-style-type: none"> - Generación de polvo, ruido y aguas residuales. - Distorsiones del entorno por la instalación de plantas de recuperación. - Distorsiones del entorno socioeconómico por traslado de mano de obra y material desde el sector extractivo al del reciclaje.

Fuente: Elaboración propia a partir de Aguilar, 1997.

4.5. Economía

El Plan Regional de RCD de la Comunidad Autónoma de Madrid (2006-2016) especifica que, de forma general, los precios de recuperación/valorización son más elevados que los de vertido, lo que hace que muchas veces no se tenga en cuenta dicha recuperación y se pase directamente a su disposición en vertederos controlados. En ocasiones, diferencias de estas tasas entre comunidades autónomas da pie a la exportación de RCD por parte de los productores.

A veces, la comercialización de estos áridos recuperados es difícil debido a una serie de factores como la ausencia de estándares de calidad, la desconfianza de los profesionales del sector de la construcción frente a estos materiales y también la falta de exigencia de algunos gobiernos en cuanto a la obligación de utilizar un porcentaje de este tipo de materiales en nuevas construcciones.

Como se ha comentado, se pone de manifiesto aquí la coordinación de medidas de control a todos los niveles, normativos, fiscales y regulatorios que permitan una óptima gestión de los RCD alargando al máximo su vida útil.

4.6. Tecnología

Como se pone de manifiesto el Plan Regional de RCD de la Comunidad Autónoma de Madrid (2006-2016) mencionado anteriormente, existe un déficit de instalaciones de valorización de estos residuos que no permite cubrir las necesidades actuales de tratamiento. Esto influye, a su vez, en que existan vertederos no controlados. En este sentido, el establecimiento de un impuesto en el sector de los RCD a nivel nacional, podría fomentar el desarrollo tecnológico al respecto a través de la afectación del propio impuesto, dedicando parte de esta a proyectos de I+D+i, que consigan nuevas formas de gestión de los escombros, evitando, como es objetivo de este trabajo, su disposición en vertederos y sus problemas asociados.

5. Regulación administrativa

La generación y gestión de los residuos constituye un problema ambiental grave de las sociedades modernas y de ahí que exista una política europea y nacional al respecto. El abandono o la gestión inadecuada de los residuos produce impactos notables en los medios receptores y puede provocar contaminación en el agua, en el suelo, en el aire, contribuir al cambio climático y afectar a los ecosistemas y a la salud humana. Sin embargo, cuando los residuos se gestionan de forma adecuada, se

convierten en recursos que contribuyen al ahorro de materias primas, a la conservación de los recursos naturales, del clima y al desarrollo sostenible. Esto es en gran parte posible gracias a la legislación regulatoria existente y a la implicación de las administraciones para la consecución de los objetivos que se van marcando en el tiempo.

Durante los últimos años en España se han incorporado al derecho interno la práctica totalidad de las normas comunitarias relacionadas con la gestión y el transporte de residuos y se han aprobado Planes Nacionales de diferentes grupos de residuos y de suelos contaminados. Dicha normativa presenta diferentes niveles de especificidad, existiendo así normativa referente a los residuos en general y otra específica de residuos como por ejemplo los RCD.

6. Tributación

Dada la especial situación de España, la cual se encuentra dividida en diecisiete Comunidades Autónomas más dos Ciudades Autónomas, conviene tratar el tema de los tributos aplicables en materia de RCD de una forma diferenciada. Como es de esperar, cada una de ellas integra a su manera este tipo de medidas fiscales en favor del medio ambiente.

Tabla 3. Relación de la existencia o no de instrumentos fiscales frente al depósito en vertedero y abandono de residuos por Comunidad Autónoma.

Comunidad Autónoma	Existencia de instrumentos fiscales frente a la eliminación de residuos en vertedero
1.- Galicia	no
2.- Principado de Asturias	no
3.- Cantabria	si
4.- País Vasco	no
5.- La Rioja	si
6.- Aragón	no
7.- Cataluña	si
8.- Islas Baleares	no
9.- Extremadura	si
10.- Castilla y León	si
11.- Castilla La-Mancha	no
12.- Comunidad de Madrid	si
13.- Comunidad Valenciana	si
14.- Navarra	si
15.- Murcia	si
16.- Andalucía	no
17.- Islas Canarias	no

Fuente: Elaboración propia.

Se da entre ellas una diferente forma de aplicación, en unas mejor y en otras peor y, en algunos casos, estas medidas son poco más que simbólicas e incluso irrisorias, ya sea por la afectación de los ingresos producida, por las bajas cuantías establecidas, las vagas redacciones del hecho imponible que se grava o la inclusión de medidas complementarias en la misma. En todas las Comunidades Autónomas existe algún tipo de impuesto sobre residuos, pero no se regulan todos y cada uno de ellos, es decir, que en algunas de ellas no existen instrumentos fiscales que regulen el depósito en vertedero de RCD, como se puede apreciar la tabla a continuación (Tabla 2).

De aquí que la propuesta principal de este trabajo esté encaminada a la creación de un verdadero tributo ambiental o ecológico, como dicen algunos, a nivel nacional. De esta forma se pretende también acabar con el simbolismo ambiental que se pone de manifiesto a través de la creación de medidas, en ocasiones, con poca reflexión a sus espaldas, como es el caso de algunos cánones o tributos.

7. Fiscalidad comparada

Los RCD son materiales procedentes de la construcción, rehabilitación y demolición de edificios, obras públicas y desarrollo urbano, siendo la parte más grande dentro de la generación industrial de residuos. En la UE, la industria de la construcción genera sobre 531 millones de toneladas de RCD, y representan un cuarto de todos los residuos generados a nivel mundial. Por esta razón, la gestión de este tipo de residuos se ha identificado como una prioridad por parte de la UE. El grueso de la producción de estos residuos proviene de Reino Unido, Francia, Alemania e Italia, en ese orden. Esto altos niveles de reciclado que se dan en algunos países, se deben en parte a las políticas, normativas e instrumentos que se utilizan en cada uno de ellos en materia de residuos y podría servir de referencia o como mera inspiración de cara a solventar la problemática de RCD en nuestro país.

Holanda, por ejemplo, prohíbe el vertido de RCD reciclables desde 1997, en Alemania tampoco pueden ser vertidos los residuos recuperables de RCD y en Austria se obliga por ley a llevar a cabo demoliciones selectivas (con separación de materiales) desde 1993. Estos son solo algunos ejemplos singulares que podemos encontrar en el contexto de Europa. En España, toda esta materia que afecta a los RCD no está aún todo lo desarrollada que sería y deseable y tampoco se ha alcanzado un nivel de concienciación ciudadana muy elevado al respecto.

En estos momentos, la mayoría de los Estados Miembros han adoptado medidas al respecto, en su mayoría, mediante la exigencia de un impuesto sobre el vertido de residuos en general y, en ocasiones, de los RCD en particular. La naturaleza del impuesto varía de unos Estados a otros, pero se trata de una práctica que se ha ido extendiendo a lo largo de los últimos años, lo cual, concuerda con la tendencia generalizada a establecer o incrementar los impuestos ambientales como parte de una reforma más amplia de los sistemas fiscales. A parte de la mencionada reforma, que conlleva la reducción de impuestos directos como las contribuciones a la seguridad

social, se consiguen efectos positivos sobre el medio ambiente, evitando en gran medida su degradación.

Otras de las medidas más utilizadas en el ámbito de la Unión Europea son las ayudas a I+D junto con planes de gestión de residuos que incluyen líneas temporales, en las que debe llegarse a un porcentaje objetivo de reciclaje creciente y vertido decreciente de los residuos.

Aunque, como se sabe ya, la combinación de medidas más efectivas sería la aplicación restricciones y sanciones al vertido, añadiendo elevados impuestos al vertido de manera tal que esta se convierta en la forma de gestión de residuos menos utilizada, en favor del reciclaje y la reutilización.

8. Propuesta de tributo ambiental para RCD

Una vez analizada la situación en lo que se refiere a los residuos de demolición y construcción en el plantel mundial y sobre todo, a nivel nacional en nuestro país, se procede a la proposición de una solución.

Como marca el título de este apartado, se propone la creación de un tributo ambiental, de ámbito nacional, que grave el depósito en vertedero de los RCD. Esta propuesta se debe a que el actual sistema de tributos autonómicos al respecto está un poco descontrolado, encontrando casos en los que no existe regulación alguna sobre la disposición de residuos en vertederos.

La propuesta que se lleva a cabo pretende acabar con los problemas que se han ido mencionando a lo largo del presente texto, así como mejorar también algunos aspectos de los ya existentes, de cara a la mejora de la eficacia en la gestión de estos residuos a través de la implementación de un tributo nacional.

A continuación, si no todos, se van a analizar cada uno de los puntos más importantes para la composición del impuesto, encontrándose la redacción completa del tributo propuesto en el Anexo I. Estos aspectos de mayor relevancia son:

a. Naturaleza y afectación

El impuesto sobre la eliminación de residuos sería un tributo estatal de naturaleza real y finalidad extra fiscal. La finalidad del impuesto es fomentar el reciclado y la valorización de los residuos, así como disminuir los impactos sobre el medio ambiente derivados de su eliminación o disposición final en vertedero.

Los ingresos procedentes del impuesto deberían afectar a la financiación de los programas de gasto relativos a actuaciones medioambientales, en colaboración con las entidades locales, y que se determinen en las leyes anuales de presupuestos generales del Estado. Si bien la afectación no marca el carácter ambiental del impuesto, es importante que esta revierta sobre el medio ambiente de cara a una mejor aceptación del impuesto a nivel social, por generar así una mayor confianza sobre el contribuyente.

b. Ámbito de aplicación

Como comentaba, se trataría de un impuesto a nivel Estatal, que deje de lado la descentralización, con los problemas que ello genera de movilidad de residuos en el entramado nacional, violando el artículo 9 de la Ley 22/2011 de Residuos y Suelos Contaminados que dice:

“la red de tratamiento de residuos deberá permitir la eliminación de los mismos o su valorización, en una de las instalaciones adecuadas más próximas, mediante la utilización de las tecnologías y los métodos más adecuados para asegurar un nivel elevado de protección del medio ambiente y de la salud pública”.

c. Hecho imponible

Constituirá el hecho imponible del impuesto la entrega o depósito de residuos para su eliminación en vertederos situados en el territorio nacional, tanto gestionados por el sector público como el privado y también lo constituirá el abandono de residuos en lugares no autorizados por la normativa sobre residuos. Esto supone una novedad que hasta ahora solo se contemplaba en algunas regiones del país y que supone una buena medida complementaria al control del abandono ilegal de residuos.

d. Sujetos de no sujeción

No estará sujeta al impuesto la gestión de los residuos incluidos en el capítulo 01 «Residuos de la prospección, extracción de minas y canteras y tratamientos físicos y químicos de minerales» de la Orden MAM/304/2002, sobre gestión de los residuos de industrias extractivas y de protección y rehabilitación del espacio afectado por actividades mineras o norma que le sustituya.

e. Sujeto pasivo y sustituto del contribuyente

Serán sujetos pasivos a título de contribuyentes: en el caso de depósito de los residuos cuya gestión es competencia local, las entidades locales titulares de las instalaciones donde se lleva a cabo el depósito y en el caso de depósito de residuos distintos a los procedentes de actividades extractivas, las personas físicas o jurídicas y las entidades sin personalidad jurídica a que se refiere el artículo 35.4 de la Ley 58/2003, que entreguen o depositen directamente los residuos en un vertedero para su eliminación.

Son sustitutos del contribuyente las personas físicas o jurídicas y las entidades sin personalidad jurídica a que se refiere el artículo 35.4 de la misma Ley, que realicen la explotación de los vertederos.

f. Exenciones

Estará exento del impuesto el depósito de residuos ordenado por las autoridades públicas en situaciones de fuerza mayor, extrema necesidad o catástrofe así como la

utilización de residuos inertes en obras de restauración, acondicionamiento o relleno, autorizadas administrativamente.

g. Base imponible

La base imponible del impuesto estará constituida por el peso de los residuos depositados y se determinará, con carácter general, mediante estimación directa, a través de los sistemas de pesaje. Esta aplicación de la base imponible es más sencilla de medir que otros sistemas en los que se utiliza el volumen de residuos entregados. También se contemplará la posibilidad del uso de estimación indirecta para aquellos casos en los que no sea posible su determinación por estimación directa.

h. Tipo impositivo y cuota tributaria

La cuota tributaria será el resultado de aplicar a la base imponible los distintos tipos impositivos. En el caso de depósito de residuos cuya gestión es competencia de las entidades locales se diferenciará entre residuos que no puedan volver al ciclo para un nuevo uso (45 euros por tonelada) y residuos susceptibles de reutilización (70 euros por tonelada).

Estos nuevos tipos son más elevados que todos los establecidos actualmente en España, sin llegar aún a los elevados tipos que se establecen actualmente en la Unión Europea. Sin embargo, se contemplará la posibilidad de revisión de los tipos para su incremento con el paso del tiempo, con la finalidad de desincentivar por completo la entrega de este tipo de residuos en vertedero y fomentar su reciclaje y reutilización, de manera que la fracción llevada a vertedero sea la mínima posible. De forma general, se pretende que la eliminación en vertedero no sea más barata que el reciclaje de los mismos, como es el caso en el panorama autonómico actual. Supondrá también una novedad la diferenciación de aquellos materiales que no se puedan aprovechar por su especial composición o estado, así como el prorrateo de fracciones de los diferentes materiales que pudieran encontrarse entre los residuos encontrados, pudiendo establecerse tipos algo inferiores para los casos en los que los residuos se entregasen perfectamente separados o clasificados. Esto respondería a los principios de optimización de los procesos de reciclado cuando los residuos están bien clasificados en origen (Cruz, 1999).

i. Devengo

El impuesto se devengará en el momento en que se produzca la entrega de residuos que constituye el hecho imponible.

j. Bonificaciones

Las bonificaciones son un buen método adicional para fomentar los comportamientos responsables. En este caso se van a aplicar dos:

Bonificación del 15 por ciento aquellos sujetos pasivos que hagan entrega de los residuos en vertedero de manera clasificada o bien separada, de cara a su posterior gestión.

Bonificación del 10 por ciento aquellos sujetos pasivos que demuestren que presentan un comportamiento responsable de cara al uso responsable de los recursos y uso de materiales durables (certificados) y de producción sostenible. Para ello podrán presentarse todo tipo de documentos o facturas junto con un formulario de solicitud de la bonificación, que será devuelta tras el pago del impuesto.

Aparte de estos aspectos analizados, se establecen otros muchos en la redacción final del impuesto, comunes a todos los impuestos nacionales como son los relacionados con las liquidaciones, las normas de recaudación y una serie de definiciones que afectarían a este impuesto en concreto y que serán de utilidad para su correcta comprensión y aplicación.

9. Medidas complementarias

Es importante hacer énfasis en la importancia que conlleva la aplicación de instrumentos económicos para la protección del medio ambiente y el uso racional de los recursos naturales, considerando los beneficios que reporta la aplicación de dichos mecanismos regulatorios, como parte de la política ambiental en cada país; a pesar de lo cual, su rol ha tendido a ser secundario, fundamentalmente por la aplicación de medidas de regulación directa.

Se han dado experiencias exitosas de utilización de instrumentaciones de este tipo, en la recaudación de fondos para financiar proyectos y programas ambientales, y servicios de gestión ambiental fundamentalmente en naciones pertenecientes a la OCDE. Sin embargo, la aplicación efectiva de instrumentos económicos en los países en vías de desarrollo, ha sido hasta ahora relativamente escasa (Acquatella, 2001).

Por otro lado debe hacer referencia al evidente hecho de que, después de la Cumbre de Río de Janeiro en el 92, la opción de incorporar este tipo de instrumentaciones a la gestión ambiental ha ganado aceptación, con el fin de perfeccionar los esquemas tradicionales de regulación (Naciones Unidas, 1992). Esto es debido a que este tipo de herramientas han sido propuestas como una opción más maleable y eficiente de alcanzar los objetivos de la política ambiental, que los controles mediante regulaciones directas, aunque la utilización de uno no excluye el uso del otro, si no, que pueden y deben considerarse como medidas complementarias.

Básicamente el éxito de estas medidas se debe a la oportunidad que ofrecen para introducir mayor flexibilidad mediante incentivos basados en precios / costes y porque ofrecen también la posibilidad de obtener recaudación para financiar la gestión e inversiones ambientales a través de fondos específicamente destinados (Acquatella, 2001).

Los instrumentos económicos constituyen una categoría dentro de los instrumentos de regulación ambiental y pueden considerarse también como un mecanismo estatal de intervención en la economía por la que buscarían modificar las conductas negativas sobre el medio ambiente y que se derivan de los procesos productivos.

Teóricamente pueden ser utilizados como complemento o sustituto de otras categorías de instrumentos con fines similares, pudiendo mencionar a los instrumentos de regulación directa a través de normativa ambiental o los acuerdos directos entre la autoridad ambiental y la industria (acuerdos voluntarios). Los acuerdos sobre medio ambiente a nivel comunitario son aquellos por los que las partes se comprometen a lograr una reducción de la contaminación conforme a la legislación medioambiental o a cumplir objetivos medioambientales (COM, 2002, 412).

En la práctica, los instrumentos económicos en la gestión ambiental, se han utilizado para complementar los marcos regulatorios existentes. Los países reconocen la necesidad de mantener normas, controles, sanciones y otras formas de intervención directa de parte de los gobiernos como parte esencial de los esquemas de gestión ambiental.

Y son precisamente estas normas, controles y sanciones, las medidas complementarias que el impuesto debe contemplar en su redacción, porque son realmente las que ayudarán al cumplimiento de la legalidad en lo relativo a los residuos de construcción y demolición, evitando, entre otras, los transportes de residuos intercomunitarios, en muchos casos con consecuencias perjudiciales para el entorno y también la creación de vertederos ilegales de escombros, práctica muy común en el territorio español.

La implementación de mecanismos regulatorios a favor del entorno tiene como uno de sus objetivos de mayor importancia, el impacto que causa en la internalización de las externalidades ambientales por parte del agresor, lo cual se integra a los postulados de la economía ambiental, y con una minimización de los costes por dicho concepto (Van Hauwermeiren, 1999).

Reconociendo, además, la importante contribución de financiación por parte de los impuestos a la política ambiental, por supuesto, siempre y cuando estos recursos financieros, si no el total por lo menos una buena parte, sean devueltos a través de acciones de conservación y mantenimiento del área recuperada o que es objeto de protección.

Finalmente, los instrumentos económico-ambientales, generalmente resultan de mayor utilidad que otras medidas adoptadas, puesto que son aplicados para generar una estrategia eficiente de mínimo coste con el objetivo de lograr niveles de contaminación aceptables (Borregaard, 1995). Son aplicados para provocar un incentivo permanente en la disminución de la contaminación y porque estimulan el uso de tecnologías más limpias y son clave para inducir aplicaciones más eficientes en la fase de prevención del daño ambiental.

10. Conclusiones

En el transcurso de este trabajo se ha visto que la gestión de residuos es actualmente uno de los problemas ambientales más importantes y que de su adecuado tratamiento depende en parte el avance hacia un desarrollo sostenible mediante una menor

extracción de materias primas y menor cantidad de emisiones de gases de efecto invernadero. Se han estudiado las diferentes leyes existentes al respecto, la situación en España, así como la posibilidad de la mejora en el uso de instrumentos económicos concretos para su gestión.

Actualmente, nos encontramos con que la conciencia social sobre el tema de los residuos, incluyendo los RCD, está en un momento de estancamiento. A pesar de ello, se considera que aún queda un largo camino por recorrer para atajar este impasse.

Al igual que ocurre con todos los residuos, la forma de óptima gestión pasa por una serie de fases en las que se busca la prevención del residuo de forma prioritaria, seguido de la reutilización, el reciclado, la valorización energética y, por último, su eliminación. La forma ideal de proceder, una vez que el componente haya sido descartado, es reutilizarlo las veces que el material lo permita y cuando el estado del material dificulte su utilización o no permita cumplir con su función de forma plena, destinarlo entonces al reciclaje. Y es precisamente aquí donde los instrumentos económicos, en concreto los impuestos, cobran especial relevancia para conseguir el cambio de conductas hacia el uso responsable de los recursos asociado al reciclaje de materiales y a la menor generación de residuos.

Tras hacer una revisión de los diferentes tipos de impuestos existentes en el mundo, sobre todo a nivel europeo, ya que es donde mejores resultados de eficacia han presentado este tipo de herramientas, se han podido extraer una serie de conclusiones generales y otras más específicas, que son de ayuda a la hora de la implantación de un buen impuesto sobre los residuos de construcción y demolición.

De esta manera se contribuiría al cuidado del medio ambiente, como ya se ha mencionado en varios apartados de este trabajo, en el sentido en que se produciría una mayor actividad de reciclado y reutilización de estos residuos, en detrimento de su disposición en vertederos.

Como una de las conclusiones generales que se obtienen de este estudio es que, es de vital importancia el nivel de conciencia ambiental que se da en cada parte del mundo. Esto se traducirá posteriormente en la creación de políticas e instrumentos para la gestión, protección y control del entorno. Este es un punto que condicionará los niveles de exigencia que la Administración pedirá a sus ciudadanos, de cara a la protección del medio ambiente, dándose así unos u otros niveles de desarrollo de las diferentes herramientas al efecto.

Incluso dentro de un mismo país, como es el caso de España, se dan distintos tipos de regulaciones sobre este tipo de residuos. En este caso se trata de un claro ejemplo de descentralización que, como se ha dicho, conlleva una serie de problemas que dan pie a la creación de vertederos ilegales y de transporte de residuos de unas Comunidades a otras, lo que incrementa a la vez los problemas sobre el medio ambiente por el consumo de combustibles y emisión de gases de efecto invernadero a la atmósfera.

A partir de estos puntos comentados, y de todo lo estudiado, se podría concluir que una de las mejores formas de implementación de este impuesto, sería a través de una regulación nacional, que se viese acompañada de otras herramientas como son las

políticas ambientales y también, en este caso, programas de vigilancia que ayudaran al cumplimiento de las mismas, intentando evitar las adversidades que pudieran generarse.

En cuanto a la creación de un nuevo impuesto sobre estos residuos de la construcción, aparte de la implementación a nivel nacional, sería recomendable un aumento de los tipos marginales, de manera que se hiciese efectivo el objetivo del impuesto y se consiguiera un cambio de comportamiento en los responsables, de manera que se desincentivase el abandono de residuos en vertedero.

Los tipos marginales deben subir hasta un punto tal, en el que los responsables de los residuos entiendan que es más barato llevar a cabo un reciclado de los mismos, pero de manera que no se incrementen tanto los precios, que supongan finalmente un problema, por la creación de vertederos ilegales para evitar el pago de cualquier precio por la gestión de los residuos.

Aquí entrarían en juego las medidas complementarias como serían las sanciones, los equipos de vigilancia, las políticas regulatorias y también medidas de incentivo para aquellos productores más responsables, para que continúen sus líneas de trabajo, respetuosas con el medio ambiente.

También sería importante resaltar la afectación de lo recaudado, destinándose a mejoras de los planes de residuos, por ejemplo, pudiendo ser de ayuda esto de cara a la implementación de una medida un poco más ambiciosa: la reforma fiscal verde. Esta tendría también mucho que ver con la nuevas tendencias de mercado hacia los ciclos de vida cerrados de los productos.

Como hemos visto, esta nueva forma de producción, en ciclo cerrado, es un buen sistema que ayudaría a la producción del menor número posible de residuos no aprovechables, lo cual sería la opción más deseable de cualquier proceso productivo a todas luces. Supondría este sistema, una medida de apoyo a la implementación del impuesto mencionado, que poco a poco podría ir desplazando al mismo, lo cual no es un aspecto negativo, siempre y cuando vaya en favor del medio ambiente. Sin embargo, aún queda mucho camino por recorrer en este sentido y, por desgracia, las medidas normativas son de momento las más efectivas.

Por último, remarcar que todo lo comentado debería ir acompañado con una clara redacción del impuesto, incluyendo una buena y concisa definición de los diferentes puntos que lo integran, como es el caso del hecho imponible, la afectación, etc., que no dé lugar a ningún tipo de confusión de cara a la aplicación del mismo.

11. Bibliografía

- Acquatella, J. (2001): Aplicación de instrumentos económicos en la gestión ambiental en América Latina y el Caribe: desafíos y factores condicionantes. *División de medio ambiente y asentamientos humanos, CEPAL*. Santiago de Chile, Chile.
- Aguilar, A. (1997): Reciclado de materiales de construcción. Boletín CF+S. *Especial sobre Residuos*. Ed. Instituto Juan Herrera. Madrid, España.

- Aneiros, L. (2008): Gestión de RCD y su repercusión en el desarrollo sostenible, *Residuos*. Año 18, número 102, pp. 48-61. ISSN 1131-9526. España.
- Borregaard, N. (1995): Uso de instrumentos económicos en la política ambiental. *Capítulo 9*, Pp. 182 - 193. Santiago de Chile, Chile.
- Comisión de las Comunidades Europeas (2002), 412: Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. Acuerdos medioambientales a nivel comunitario en el marco del Plan de acción: Simplificar y mejorar el marco regulador. Bruselas, Bélgica.
- Cruz, E. R. (1999): Participación Social en Programas de Reciclaje. Maestría en Gestión Ambiental. Módulo 5. Gestión, Organización y Participación Social. Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la UNNE. Pág.21. Chacho, Argentina.
- Naciones Unidas (1992): Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, *Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*. Río de Janeiro, Brasil.
- Van Hauwermeiren, S. (1999): *Manual de Economía Ecológica*. Ed. Abya-Yala. Pp. 157 - 201. Quito, Ecuador.

12. Legislación

- España. Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados. Boletín Oficial del Estado, 29 de julio de 2011, núm. 181, pp. 85650 a 85705.
- España. Real Decreto 105/2008, de 1 de Febrero, por el que se regula la producción y gestión de los residuos de construcción y demolición. Boletín Oficial del Estado, 13 de febrero de 2008, núm. 38, pp. 7724 a 7730.
- España. Orden MAM/304/2002, de 8 de febrero, por la que se publican las operaciones de valorización y eliminación de residuos y la lista europea de residuos. Boletín Oficial del Estado, de 19 de febrero de 2002, núm. 43, pp. 6494 a 6515.
- España. Ley 58/2003, e 17 de diciembre, General Tributaria. Boletín Oficial del Estado, 18 de Diciembre de 2002, núm. 302.
- Estrategia de residuos de la Comunidad de Madrid 2006-2016: Plan Regional de RCD de la Comunidad Autónoma de Madrid (2006-2016). Disponible en: www.madrid.org.
- Plan Nacional Integrado de Residuos para el periodo 2008-2015. Boletín Oficial del Estado, 26 de Febrero de 2009, núm. 49, p. 19893 - 20016. Anexo VI: II Plan Nacional de Residuos de Construcción y Demolición - PNRCD.
- Plan Estatal Marco de Gestión de Residuos (PEMAR) 2016-2022. Boletín Oficial del Estado, 12 de Diciembre de 2015, núm. 297, páginas 117395 a 117397 (3 págs.). Disponible en: www.magrama.gob.es.
- Programa Estatal de Prevención de Residuos 2014-2020. Boletín Oficial del Estado, 23 de Enero de 2014, núm. 20, páginas 4270 a 4272. Disponible en: www.magrama.gob.es.
- Unión Europea. Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos y por la que se derogan determinadas Directivas. Diario Oficial de la Unión Europea L 312, 22 de noviembre de 2008, pp. 3-30.

13. Páginas Web

INE. Instituto Nacional de Estadística. Disponible en: www.ine.es. Último acceso: 30/04/2016.
MAGRAMA. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. Disponible en: www.magrama.gob.es. Último acceso: 15/05/2016.