



GREENPEACE



Propuestas de fiscalidad ambiental: avanzando hacia un mundo más justo y sostenible

29 enero 2019

ÍNDICE DE CONTENIDOS

0	Resumen ejecutivo.....	1
1	Objetivos de este trabajo.....	6
2	Instrumentos económicos aplicados a la política ambiental	7
3	Propuestas de fiscalidad ambiental	11
BLOQUE 1. INTRODUCCIÓN DE CRITERIOS AMBIENTALES A IMPUESTOS YA EXISTENTES.....		11
1.1	Imposición sobre los Hidrocarburos.....	11
1.2	Impuesto sobre Sociedades.....	14
1.3	Impuesto sobre Determinados Medios de Transporte.....	17
1.4	Reforma del Impuesto sobre el Valor Añadido	22
1.5	Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF)	25
1.6	Exenciones en el Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados para favorecer los Acuerdos de Custodia del Territorio	29
1.7	Consideración de las Fincas de Interés Natural en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones	31
1.8	Reforma del Impuesto sobre la Electricidad	33
1.9	Reforma en la ley de mecenazgo en lo que refiere a IRPF, Impuesto de Sociedades e Impuesto de Sociedades e Impuesto sobre la Renta de No Residentes	33
1.10	Consideración de la Contaminación en los Cánones de Agua.....	37
1.11	Reforma del Canon de Utilización de los Bienes del Dominio Público Hidráulico.....	40
1.12	Imposición sobre la Energía Nuclear.....	43
BLOQUE 2. CREACIÓN DE NUEVOS IMPUESTOS AMBIENTALES		46
2.1	Impuestos sobre el Vertido y la Incineración de Residuos	47
2.2	Impuesto sobre el Cambio de Usos del Suelo.....	50
2.3	Impuesto sobre Sustancias de Elevado Nivel de Preocupación	52
2.4	Impuesto sobre el Impacto Ambiental de la Ganadería Intensiva.....	55
2.5	Impuesto sobre la Caza.....	57
2.6	Impuesto especial sobre el Consumo de Plaguicidas y Fertilizantes de Síntesis Química.....	61
2.7	Impuesto sobre el Impacto del Esquí Alpino.....	64
2.8	Impuesto sobre la Extracción de Aguas Subterráneas en Acuíferos y Manantiales para el Consumo de Agua Embotellada	66
2.9	Impuesto sobre los Envases No Reutilizables	67
2.10	Impuesto sobre Actuaciones en Suelo Rural	69
2.11	Impuesto sobre Actividades Extractivas Mineras.....	72
2.12	Impuesto sobre el Carbono	74
2.13	Impuesto sobre la Pernoctación.....	76
BLOQUE 3. REFORMA ECOLÓGICA DE LA REGULACIÓN SOBRE HACIENDAS LOCALES		81
3.1	Tasas de Residuos	81
3.2	Impuesto sobre Bienes Inmuebles	83
3.3	Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras	87
3.4	Impuesto sobre Actividades Económicas	89
3.5	Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica	90

0 | Resumen ejecutivo

La fiscalidad ecológica consiste en utilizar el sistema fiscal como medio para incentivar cambios de comportamiento que se consideran positivos desde el punto de vista ambiental. En un contexto de creciente desigualdad tanto en el reparto de la riqueza como en la responsabilidad hacia los principales problemas ambientales, estos incentivos económicos deben ser parte de una política ambiental, económica y social más amplia que sirva para reducir esta brecha, facilitar los comportamientos sostenibles a las clases menos favorecidas y garantizar que los agentes económicos con mayor impacto en el medio ambiente sean los principales contribuyentes a las arcas de los impuestos verdes. Del mismo modo resulta imprescindible que la recaudación obtenida de esta política fiscal se destine íntegramente a facilitar la transición ecológica y alcanzar un modelo socioeconómico acorde a los límites del planeta.

Con esta óptica, las principales organizaciones ecologistas del Estado Español (Amigos de la Tierra, Ecologistas en Acción, Greenpeace, SEO/BirdLife y WWF) presentan unas propuestas de fiscalidad ecológica y solicitan al Gobierno central la puesta en marcha de una profunda reforma fiscal en la que se integren estas medidas. Es necesario que la fiscalidad española se acerque a las de los países de nuestro entorno (en términos de porcentaje del PIB, España ocupa el puesto 25 en el ranking de la fiscalidad ambiental de la UE-28), para poder orientar el comportamiento de los agentes económicos y contribuir a la protección del medio ambiente y a la mejora de la justicia social. La finalidad no es tanto recaudar como cambiar las conductas que inciden negativamente sobre el medio ambiente, por este motivo serán necesarias otras medidas complementarias que garanticen que estos cambios tengan lugar de manera justa.

Por ello, esta reforma deberá:

- Trasladar a sus responsables los costes ambientales de determinadas actividades económicas impactantes o el uso de productos contaminantes.
- Bonificar la realización de buenas prácticas que conlleven externalidades positivas para el conjunto de la sociedad.
- Ayudar a reducir desequilibrios sociales.
- Dotar de coherencia los actuales tributos autonómicos existentes mediante el impulso de una política de coordinación desde el Gobierno central.

En la propuesta se incluyen reformas de impuestos existentes (bloque 1), creación de nuevos impuestos (bloque 2) y reformas de la regulación sobre haciendas locales (bloque 3)

BLOQUE 1. INTRODUCCIÓN DE CRITERIOS AMBIENTALES EN IMPUESTOS EXISTENTES

1.1 Imposición sobre los Hidrocarburos

Se propone equiparar el impuesto al diésel con el de la gasolina. A pesar de que el diésel es un combustible mucho más contaminante, su gravamen es entre un 23 y un 29% inferior al de la gasolina, por lo que se propone equipararlos en un período breve de tiempo. Esta equiparación es una de las medidas sugeridas por el informe de la Comisión de Expertos para la Reforma del Sistema Tributario Español. La recaudación extra se debería utilizar para invertir en medidas para fomentar y potenciar un transporte más sostenible. No se incluyen propuestas concretas referentes al uso de gasóleo para usos agrícolas, pesquero, ganadero o para actividades de silvicultura.

1.2 Impuesto sobre Sociedades

En 2015 desapareció “la deducción por inversiones medioambientales, teniendo en cuenta que las exigencias en materia medioambiental son cada vez superiores, tornándose en ocasiones

obligatorias, por lo que resultaba paradójico el mantenimiento de un incentivo de estas características”. Se propone recuperar la deducción por inversiones de este tipo, con el fin de incentivarlas y así impulsar la apuesta por la calidad ambiental por parte de las empresas.

1.3 Impuesto sobre Determinados Medios de Transporte

Más conocido como impuesto de matriculación, pretende desincentivar la compra de los vehículos más contaminantes. Los avances tecnológicos hacen que la mayor parte de los vehículos actuales queden exentos de pago perdiéndose su efecto de incentivar una menor emisión. Es necesaria una actualización de esta tarifa, que solo permita la exención en vehículos de cero emisiones. Además, se debería tener en cuenta el resto de sustancias contaminantes que emiten los vehículos.

1.4 Reforma del Impuesto sobre el Valor Añadido

Se propone una modificación de las categorías de productos y servicios sobre los que se aplican tipos del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) general, reducidos y súper-reducidos, considerando el impacto de los mismos al medio ambiente.

1.5 Reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF)

Se proponen diversas reformas del IRPF para la inclusión de varias deducciones con objetivos ambientales, relacionadas con incentivar la movilidad sostenible, favorecer la gestión forestal sostenible y la certificación forestal a nivel estatal. Además de incentivar la custodia del territorio por parte de propietarios privados e incentivar las donaciones a entidades ambientales vinculadas a la ecología y a la protección y mejora del medio ambiente, incluidas las cuotas de afiliación.

1.6 Exenciones en el Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados para favorecer los Acuerdos de Custodia del Territorio

Los acuerdos de custodia del territorio son un tipo de contratos que regulan la propiedad de una finca mediante los cuales el propietario, manteniendo la propiedad de la misma, cede su gestión a una entidad (generalmente sin ánimo de lucro) con el objetivo de proteger sus valores naturales para el futuro. Se pretende incentivar la constitución de acuerdos de custodia del territorio para la protección de los espacios naturales.

1.7 Consideración de las Fincas de Interés Natural en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones

El objetivo es establecer beneficios fiscales en el impuesto sobre sucesiones y donaciones (impuesto de regulación autonómica) para incentivar la conservación de fincas de elevado interés natural. Se propone reducción a la base imponible del 95% del valor de las fincas en mejor estado ecológico de la red de espacios naturales.

1.8 Reforma del Impuesto sobre la Electricidad

El objetivo de este impuesto ya existente en la factura eléctrica es introducir un criterio ambiental que favorezca el ahorro. Se propone que deje de calcularse en función del precio de la electricidad y se pase a calcular en función de la electricidad consumida, ya que actualmente los grandes consumidores salen muy beneficiados. La finalidad es introducir una mayor transparencia en el impuesto, de manera que sea claramente visible para todos los contribuyentes y que esté directamente relacionado con el consumo real de energía.

1.9 Reforma en la Ley de Mecenazgo en lo que refiere al IRPF o al Impuesto de Sociedades

Se propone ampliar la exención del impuesto de sociedades para actividades de protección de la biodiversidad, de custodia del territorio y de desarrollo rural sostenible; o para la formación y promoción del voluntariado o de la acción social y ambiental. En relación a los incentivos para donaciones, se propone añadir las donaciones de fincas y constitución de derechos reales sobre fincas que tengan alguna figura de protección de la biodiversidad (Red Natura 2000, otros espacios protegidos, etc.).

1.10 Consideración de la Contaminación en los Cánones de Agua

Se trata de gravar el uso del agua y la carga contaminante vertida a aguas superficiales o subterráneas y por los usuarios domésticos e industriales, con el fin de desincentivar el vertido de aguas residuales en el medio ambiente y estimular el saneamiento. Esta propuesta pretende ser de carácter general para incorporar la contaminación en aquellos cánones de agua que no la graven. Se pretende que el canon tenga un marcado componente ecológico, se grava el uso real o potencial del agua y la contaminación que, una vez utilizada, se pueda producir.

1.11 Reforma del Canon de Utilización de los Bienes del Dominio Público Hidráulico

Se trata de gravar la ocupación, utilización y aprovechamiento de todos los bienes de dominio público hidráulico, que requieran concesión o autorización administrativa. La Directiva 2000/60/CE (Directiva Marco del Agua) establece la obligación de alcanzar el buen estado de las masas de agua así como de prevenir su deterioro adicional y la necesidad de recuperar los costes derivados de los servicios del agua hasta un nivel que estimule un mejor uso del recurso y contribuya a su buen estado.

1.12 Imposición sobre la Energía Nuclear

Los impuestos sobre residuos nucleares comprenden actualmente dos figuras diferentes, pero claramente relacionadas. Se propone crear un único Impuesto sobre la energía nuclear, con una finalidad ante todo disuasoria, porque el uso de la energía nuclear implica graves consecuencias ambientales a corto y largo plazo; y una parte finalista que en ningún caso debe ayudar a cubrir los costes de la gestión y almacenamiento. Por el contrario, la recaudación debería destinarse a paliar los posibles daños y perjuicios que producen los residuos a la población y el medio ambiente.

BLOQUE 2. CREACIÓN DE NUEVOS IMPUESTOS AMBIENTALES

2.1 Impuestos sobre el Vertido y la Incineración de Residuos

El objetivo de este impuesto es el de incentivar iniciativas de reducción en la generación de residuos, la recogida selectiva y el reciclaje de los mismos, al encarecer el vertido y la incineración de residuos, los dos métodos de eliminación de residuos más perjudiciales para la salud y el medio ambiente.

2.2 Impuesto sobre el Cambio de Usos del Suelo

El objetivo de este impuesto es el de desincentivar la conversión de suelo no urbanizable a urbanizable. De esta manera se protege el uso de un recurso natural tan valioso y cada vez más escaso como el suelo, gravando las actuaciones de nueva urbanización que suponen el paso de suelo rural a urbanizado.

2.3 Impuesto sobre Sustancias de Elevado Nivel de Preocupación

Este impuesto gravaría las sustancias peligrosas, para favorecer las alternativas menos dañinas para la salud (aunque en muchos casos, lo que procede es la prohibición de su uso). Hablamos de sustancias carcinógenas, mutágenas, tóxicas para la reproducción, persistentes, bioacumulables o tóxicas, para las que se propone un impuesto de 1 céntimo de euro por gramo de sustancia.

2.4. Impuesto sobre el Impacto Ambiental de la Ganadería Intensiva

Se propone crear un impuesto para gravar la afectación ambiental causada por la generación de purines y las emisiones difusas de metano generadas en instalaciones ganaderas intensivas. Se propone excluir de una parte del impuesto a las granjas con certificación ecológica. Asimismo, las explotaciones de manejo extensivo quedarían excluidas del impuesto, debido a los beneficios ambientales y sociales que generan en el mundo rural

2.5 Impuesto sobre la Caza

El objetivo de este impuesto autonómico o estatal sería gravar los aprovechamientos cinegéticos de los terrenos, de modo adicional a los tributos que actualmente aplican determinadas comunidades autónomas, ya que la actividad cinegética, especialmente la de carácter intensivo, genera impactos ambientales en términos de equilibrio ecosistémico y biodiversidad y limita la posibilidad de disfrute de los espacios afectados a otros usuarios. Por otro lado, se beneficia de un medio ambiente en buen estado y por tanto es justo que contribuya a la financiación de las políticas en este ámbito.

2.6 Impuesto especial sobre el Consumo de Plaguicidas y Fertilizantes de Síntesis Química

Se trata de gravar la producción de estas sustancias, para desincentivar su uso, especialmente de aquellas con mayor impacto ambiental o sobre la salud. Al mismo tiempo, se pretende favorecer e incentivar la producción ecológica en contraposición a la convencional. Afectaría a diversos plaguicidas y fertilizantes de síntesis química. La recaudación del impuesto se podría destinar a medidas de compensación a los agricultores, ganaderos y productores forestales que reduzcan el uso de plaguicidas o usen productos que representen menores riesgos para la salud y el medio ambiente,

2.7 Impuesto sobre el Impacto del Esquí Alpino

El objetivo de este impuesto sería gravar el daño medioambiental causado por el esquí alpino, en términos de consumo de agua, de energía, pérdida de biodiversidad y otros impactos en el territorio donde se establecen las pistas e infraestructuras asociadas. La creación de este impuesto pretende compensar parte del impacto socio ambiental del esquí alpino que recae sobre el resto de la sociedad en su conjunto.

2.8 Impuesto sobre la Extracción de Aguas Subterráneas en Acuíferos y Manantiales para el Consumo de Agua Embotellada

Se propone crear un nuevo impuesto sobre la extracción de aguas de acuíferos y manantiales para el consumo de agua embotellada, generalmente situados en zonas ecológicamente sensibles. En España, se extrae una gran cantidad de agua de acuíferos y manantiales para el consumo de agua embotellada lo que provoca la sobreexplotación de algunas reservas de agua subterráneas en zonas ecológicamente sensibles. La industria de extracción y envasado de agua debería minimizar y a su vez internalizar las consecuencias ecológicas de su actividad a través de un impuesto.

2.9 Impuesto sobre los Envases No Reutilizables

El objetivo de este impuesto es el de fomentar el uso de envases reutilizables y duraderos, por lo que propone la creación de un impuesto sobre los envases de un solo uso. Este impuesto supondría un incentivo a la economía circular, reduciría la elevada cantidad de envases de un solo uso consumidos cada día en España (51 millones), y fomentaría que los envasadores trasladaran su envasado a formatos reutilizables.

2.10 Impuesto sobre Actuaciones en Suelo Rural

El objetivo de esta propuesta es desincentivar las construcciones en suelo no urbanizable por el impacto ambiental que causan, como por ejemplo infraestructuras de transporte, viviendas, estaciones de suministro de carburantes, infraestructuras de transporte de electricidad, etc.

2.11. Impuesto sobre Actividades Extractivas Mineras

Las actividades extractivas provocan daños ambientales elevados en términos de agotamiento de recursos naturales no renovables. En el caso de explotaciones a cielo abierto se produce, además, una alteración del paisaje. Es en estas explotaciones donde resulta más justificada la imposición de un tributo ecológico.

2.12 Impuesto sobre el Carbono

Esta propuesta propone (a) un precio suelo del carbono dentro de los mercados de carbono ('ETS') y (b) impuestos adicionales al carbono para los sectores 'no ETS', pero cuidando la no

duplicación de impuestos. La motivación para fijar un precio suelo al carbono es que el precio mínimo de la contaminación se mantenga constante, mientras que un sistema de comercio de emisiones permite fluctuar los precios en función de las emisiones. Este precio suelo en los ETS ayudaría a reducir las emisiones en el sector eléctrico, principalmente la asociada al carbón, la forma más contaminante de generar electricidad.

2.13 Impuesto sobre la Pernoctación

El objetivo de este impuesto sería gravar el impacto que las actividades y los establecimientos turísticos tienen sobre el medio ambiente. Por otro lado, el turismo se beneficia de un medio ambiente de calidad y es justo que contribuya a la financiación de las políticas en este ámbito.

BLOQUE 3. REFORMA ECOLÓGICA DE LA REGULACIÓN SOBRE HACIENDAS LOCALES

3.1 Tasas de Residuos

El objetivo de este impuesto es la introducción de criterios ambientales en las tasas de residuos municipales. La propuesta es que los costes soportados por la ciudadanía con respecto a los residuos sea proporcional tanto a la generación de residuos que realiza, como a la separación selectiva. Esta tasa se conoce como pago por generación de residuos y ya funciona en algunos municipios españoles, europeos y de otros continentes. Esta tasa también sería conveniente aplicarla a las actividades comerciales e industriales que en la actualidad también se calculan en función de parámetros diferentes a la generación total o la separación selectiva.

3.2 Impuesto sobre Bienes Inmuebles

La propuesta consiste en tomar en consideración la certificación energética de los inmuebles y su uso de energías renovables en la definición de la cuota del IBI. Así, la calificación energética incidiría sobre el rango de tipos mínimos y máximos que pueden aplicar los municipios. Se propone que la bonificación actual existente del 50 % de la cuota íntegra del IBI en los edificios que se hayan instalado sistemas para el aprovechamiento térmico o eléctrico de la energía proveniente del sol, se amplíe al aprovechamiento de otras energías renovables.

3.3 Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras

El objetivo es reformar este impuesto de forma que gran parte de su recaudación se destine a gastos de tipo extraordinario de los municipios, con el fin último de no crear una dependencia de los Ayuntamientos con respecto a la construcción. Asimismo, se pretende dar un trato fiscal más favorable a aquellas actuaciones urbanísticas que tengan lugar en la trama urbana consolidada.

3.4 Impuesto sobre Actividades Económicas

Esta propuesta reformaría el impuesto sobre actividades económicas, de modo que en las tarifas para cada tipo de actividad se tengan en cuenta sus efectos en el medio ambiente. En la actualidad las tarifas mínimas correspondientes a cada actividad se establecen por razones económicas y sociales. Se propone introducir el componente ambiental en los criterios a tener en cuenta para la definición de las cuotas mínimas a aplicar para la configuración de las tarifas del impuesto o bien eliminar bonificaciones para actividades con impactos ambientales.

3.5 Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica

Más conocido como impuesto de circulación, es un impuesto municipal que fija tipos dependientes de los caballos fiscales en función del tipo de vehículo. Este impuesto debería transformarse en un impuesto ambiental, ya que las bonificaciones aplicadas en los ayuntamientos no parecen ser suficientes para desincentivar la tenencia de vehículos más contaminantes. Debería dejar de estar articulado en relación a la potencia y clase de vehículo, para que lo esté en función de las emisiones de CO₂ y de las categorías 'Euro', con la exención de vehículos eléctricos y adscritos al *carsharing*.

1 | Objetivos de este informe

Los instrumentos económicos deben jugar un papel fundamental para afrontar la grave crisis ambiental a la que nos enfrentamos, pero también deben contribuir a reducir la fuerte desigualdad social de la que adolece nuestro país y que se ha agudizado a raíz de la reciente crisis económica. El Gobierno debe asumir su responsabilidad para integrar eficazmente la fiscalidad ambiental en las políticas estatales, favoreciendo una economía más justa y sostenible.

Con esta óptica, las principales organizaciones ecologistas del Estado español (Amigos de la Tierra, Ecologistas en Acción, Greenpeace, SEO/BirdLife y WWF) actualizan y completan las principales propuestas fiscales en diversos ámbitos relacionados con el medio ambiente, propuestas que en algunos casos ya habían presentado previamente¹.

A través de este informe, las organizaciones ecologistas solicitan al Gobierno central la puesta en marcha de una profunda reforma fiscal en la que se integre la fiscalidad ambiental, con el fin de que la fiscalidad española se acerque a las propuestas de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la Comisión Europea, con el objetivo de orientar el comportamiento de los agentes económicos y contribuir a la protección del medio ambiente y a la mejora de la justicia social; y que, por tanto, no sea considerada como un mero instrumento recaudatorio. Esta reforma deberá:

- | Trasladar a sus responsables los costes ambientales de determinadas actividades económicas impactantes o el uso de productos contaminantes.
- | Bonificar la realización de buenas prácticas que conlleven externalidades positivas para el conjunto de la sociedad.
- | Ayudar a reducir desequilibrios sociales.
- | Dotar de coherencia los actuales tributos autonómicos existentes. Si bien las competencias para el desarrollo de legislación ambiental corresponde a las comunidades autónomas, el Gobierno central puede y debe impulsar una política de coordinación.

¹ En julio de 2009 se registró en el Congreso de los Diputados la Proposición de Ley sobre fiscalidad ambiental, promovida conjuntamente por varias organizaciones ecologistas, Iniciativa per Catalunya Verds y Comisiones Obreras (Proposición de Ley 122/000170), pero no fue tomada en consideración. Dicha Proposición de Ley se revisó y actualizó en 2012, siendo registrada como enmienda a la totalidad al Proyecto de Ley de medidas fiscales para la sostenibilidad energética (Proyecto de Ley 121/000025).

2 | Instrumentos económicos aplicados a la política ambiental

Los instrumentos económicos de política ambiental consisten en penalizar o premiar los agentes económicos según su comportamiento ambiental. El ejemplo más claro es la fiscalidad ambiental o ecológica, que se puede definir como la utilización del sistema fiscal como medio para incentivar cambios de comportamiento que se consideran positivos desde el punto de vista ambiental. Estos incentivos económicos no deben verse como instrumentos de política ambiental alternativos al resto, sino como instrumentos complementarios. Al mismo tiempo, dada la situación de desigualdad creciente en el reparto de la riqueza en nuestro Estado, debe hacerse un esfuerzo suplementario para que el diseño de la fiscalidad ambiental sirva para reducir esta brecha, facilitar los comportamientos sostenibles a las clases menos favorecidas y garantizar que los agentes económicos con mayor impacto en el medio ambiente sean los principales contribuyentes a las arcas de los impuestos verdes

La tributación ambiental permite "internalizar" costes externos, esto es, los efectos negativos originados en las transacciones que se producen en los mercados y que recaen sobre terceros agentes, los cuales no han participado en las transacciones. La aplicación del principio "quien contamina paga" hace que la asignación de los recursos por parte de los mercados sea más eficiente, sin olvidar que en muchos casos esa contaminación no es tolerable, aunque se pague por ella. Es decir, la tributación ambiental debe ir acompañada de un cumplimiento escrupuloso de la normativa ambiental. Pero, la experiencia es clara, en la medida que los costes ambientales son asumidos por sus responsables, los impactos ambientales se minimizan.

El objetivo principal de la imposición ambiental no es por tanto recaudar, sino cambiar las conductas que inciden negativamente sobre el medio ambiente. Aunque desde un enfoque más clásico se considera que la recaudación y su destino son cuestiones secundarias, este no será el planteamiento de este informe. Para las organizaciones ecologistas estatales que firmamos esta propuesta es muy importante que los impuestos ecológicos se diseñen de tal modo que tengan una buena aceptación social, especialmente entre las capas más desfavorecidas de nuestra sociedad, por lo que la recaudación debe destinarse a políticas ambientales y de reequilibrio social que faciliten la transición ecológica de nuestra economía. Si se incrementa un impuesto al uso del automóvil, por ejemplo, resulta más tolerable si su recaudación se utiliza en mejorar el transporte público o en financiar un bono social para personas con menos recursos. Las medidas de fiscalidad ambiental se pueden concretar creando nuevas figuras tributarias específicas y/o reformando tributos ya existentes. Puede tratarse de gravámenes que aumenten la carga fiscal, aplicando el principio de "quien contamina paga", o bien de beneficios fiscales en tributos, que incentiven y compensen la realización de buenas prácticas que conlleven externalidades positivas para el conjunto de la sociedad. Algunos ejemplos son las acciones relacionadas con la movilidad sostenible, la reducción de residuos o la conservación del patrimonio natural y la biodiversidad.

A nivel estatal español, hasta hace poco, sólo los impuestos sobre hidrocarburos, electricidad y vehículos tenían una incidencia positiva sobre el medio ambiente, aunque en ningún caso fueron creados con este propósito, sino con un fin únicamente recaudador. El impuesto especial sobre determinados medios de transporte (IEDMT) se reformó en 2008 adoptando una configuración medioambiental, donde el tipo impositivo pasó a depender de las emisiones de dióxido de carbono de los vehículos.

En la mayoría de países de la Unión Europea existen impuestos similares a los citados, pero además existen multitud de otros ejemplos de tributos específicamente concebidos para reducir los impactos sobre el medio ambiente. El resultado es que globalmente la fiscalidad ambiental tiene un peso más importante.

En cuanto a impuestos con finalidad ambiental, cierta o declarada, en España la Ley 15/2012, de 27 de diciembre, de medidas fiscales para la sostenibilidad energética creó otros impuestos de carácter medioambiental, como son: el impuesto sobre la producción de combustible nuclear gastado y residuos radiactivos resultantes de la generación de energía nucleoelectrónica, y el impuesto sobre el almacenamiento de combustible nuclear gastado y residuos radiactivos en instalaciones centralizadas, y creó otros dos impuestos con incidencia ambiental, como son el Impuesto sobre el valor de la producción de la energía eléctrica² y el Canon por la utilización de las aguas continentales para la producción de energía eléctrica, aunque es más dudoso que estos puedan considerarse impuestos ambientales puesto que en el primer caso afecta por igual a las diferentes fuentes de energía sin discriminar su impacto y en el segundo se grava una fuente renovable de generación eléctrica. Ninguno de estos impuestos es finalista, es decir, la recaudación va a la caja general del Estado.

Asimismo, la Ley 16/2013, de 29 de octubre, por la que se establecen determinadas medidas en materia de fiscalidad medioambiental y se adoptan otras medidas tributarias y financieras, supuso la creación del Impuesto sobre los gases fluorados de efecto invernadero, cuyo impacto es muy limitado.

Aun con estas pequeñas iniciativas, en España la fiscalidad ambiental se ha reducido respecto al PIB desde 1998, teniendo uno de los porcentajes más bajos de la UE-28 (20.600 millones de euros por impuestos verdes en 2016, el equivalente al 1,8% del PIB frente al 2,4% de la media de la UE). Del mismo modo que en la mayoría de los Estados miembros, la fiscalidad ambiental se concentra principalmente en la energía (1,5% del PIB)³. España fue en 2016 el vigésimo quinto Estado miembro de la UE-28 en cuanto a presión fiscal ambiental (porcentaje de impuestos ambientales respecto al PIB)⁴.

Tanto la Comisión Europea en sus revisiones de la aplicación de normativa medioambiental⁵ como la OCDE en sus evaluaciones de desempeño ambiental para España⁶ han alertado y recomendado que España unifique, revise y amplíe los impuestos ambientales, como es la tendencia general en la Unión Europea, para que los precios de los productos y servicios reflejen mejor los costes medioambientales, y asegurar que se logran los objetivos ambientales acordados. En la misma línea, el Informe publicado en febrero de 2014 por la Comisión de Expertos para la Reforma del Sistema Tributario español (Informe Lagares) propuso recomendaciones específicas para armonizar y mejorar el funcionamiento de los impuestos ambientales en España. Aunque este informe fue encargado por el Gobierno español, las reformas fiscales propuestas en materia ambiental aún no han sido incorporadas.

A nivel autonómico ha habido mucha más actividad en materia de fiscalidad ambiental en los últimos años. Prácticamente todas las comunidades autónomas han adoptado cánones sobre el uso o el saneamiento del agua, pero además algunas han ido más allá, creando impuestos sobre diferentes formas de contaminación y sobre diversos usos de los recursos naturales.

Existen experiencias autonómicas que gravan la titularidad de los elementos de suministro de energía eléctrica, la contaminación atmosférica, la generación de electricidad en centrales nucleares y el almacenamiento de residuos radiactivos en estas, el vertido de residuos municipales, industriales y la construcción, las actividades de riesgo o la incineración de residuos municipales, entre otros.

² Este impuesto ha sido recientemente exonerado de manera temporal (seis meses a partir del 5 de octubre de 2018) a partir del Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores.

³ Eurostat, 2018, Taxation trends in the European Union. Data for the EU Member States, Iceland and Norway, 2018 edition, Luxembourg, Publication Office of the European Union. Disponible en:

https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/taxation_trends_report_2018.pdf

⁴ European Environment Agency (EEA), 2016, Environmental taxation and EU environmental policies. Disponible en: <https://www.eea.europa.eu/publications/environmental-taxation-and-eu-environmental-policies/download>

⁵ Ver “Revisión de la aplicación de la normativa medioambiental de la UE Informe de ESPAÑA”, por la Comisión Europea, 2017. Disponible en: http://ec.europa.eu/environment/eir/pdf/report_es_es.pdf

⁶ OCDE, 2015. Evaluaciones del desempeño ambiental. España. Highlights. Disponible en: <https://www.oecd.org/environment/country-reviews/EPR%20Espana%20Highlights.pdf>

Aunque se considera que la adopción de estas medidas por parte de las comunidades autónomas fue motivada con una intención primordialmente recaudatoria, los incentivos ambientales creados en algunos casos y el avance que suponen en la internalización de externalidades hacen que la valoración sea globalmente positiva. Sin embargo, una cierta armonización de las diferentes iniciativas existentes favorecería una mayor efectividad y, probablemente, una mayor aceptación por parte de quienes a ellas se ven sujetos, sin olvidar los necesarios ajustes para no perjudicar, sino todo lo contrario, a los grupos sociales con menos recursos económicos.

Con todos estos principios enumerados, las propuestas que se desarrollan a continuación constituyen un punto de partida no exhaustivo que proponen las principales organizaciones ecologistas del Estado español, Amigos de la Tierra, Ecologistas en Acción, Greenpeace, SEO/BirdLife y WWF. Se presentan las líneas y orientaciones generales, pero –excepto en algunos casos– no textos articulados, que deberían ser desarrollados en detalle. Muchas de estas propuestas podrían implantarse de manera progresiva, a través de disposiciones transitorias que prevean tipos impositivos menores al principio, que vayan aumentando hasta alcanzar los valores propuestos. También en algunos casos serán necesarias otras medidas complementarias que garanticen que los cambios de comportamiento que se esperan tengan lugar de manera justa mediante mecanismos de compensación que reduzcan los fuertes desequilibrios socioeconómicos de nuestra sociedad.

Las propuestas se han organizado por figuras tributarias, y no por temáticas concretas. Esto implica que en cada una de las fichas presentadas a continuación, se detallan reformas o propuestas de nueva creación de impuestos, que en algunos casos pueden girar en torno a varias temáticas. Las propuestas son las siguientes:

Nº	IMPUESTO	ÁMBITO
Bloque 1. Introducción de criterios ambientales a impuestos ya existentes		
1.1	Imposición sobre los Carburos	ESTATAL
1.2	Impuesto sobre Sociedades	ESTATAL
1.3	Impuesto sobre Determinados Medios de Transporte	ESTATAL
1.4	Reforma del Impuesto sobre el Valor Añadido	ESTATAL
1.5	Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF)	ESTATAL- AUTONÓMICO
1.6	Exenciones en el Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados para favorecer los Acuerdos de Custodia del Territorio	ESTATAL
1.7	Consideración de las Fincas de Interés Natural en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones	AUTONÓMICO
1.8	Reforma del Impuesto sobre la Electricidad	ESTATAL
1.9	Reforma en la Ley de Mecenazgo en lo que refiere al IRPF, Impuesto de Sociedades e Impuesto sobre la Renta de No Residentes*	ESTATAL
1.10	Consideración de la Contaminación en los Cánones de Agua	AUTONÓMICO
1.11	Reforma del Canon de Utilización de los Bienes del Dominio Público Hidráulico	ESTATAL-AUTONÓMICO
1.12	Imposición sobre la Energía Nuclear	ESTATAL
*Aunque esta propuesta afecta a tres impuestos diferentes, al tratarse de una temática concreta relacionada con el mecenazgo, preferimos tratar los tres de manera conjunta.		
Bloque 2. Creación de nuevos impuestos ambientales		
2.1	Impuestos sobre el Vertido y la Incineración de Residuos	ESTATAL
2.2	Impuesto sobre el Cambio de Usos del Suelo	ESTATAL-AUTONÓMICO
2.3	Impuesto sobre Sustancias de Elevado Nivel de Preocupación	ESTATAL
2.4	Impuesto sobre el Impacto Ambiental de la Ganadería Intensiva	AUTONÓMICO
2.5	Impuesto sobre la Caza	ESTATAL-AUTONÓMICO
2.6	Impuesto Especial sobre el Consumo de Plaguicidas y Fertilizantes de Síntesis Química	ESTATAL
2.7	Impuesto sobre el Impacto del Esquí Alpino	ESTATAL-AUTONÓMICO
2.8	Impuesto sobre la Extracción de Aguas Subterráneas en Acuíferos y Manantiales para el Consumo de Agua Embotellada	ESTATAL-AUTONÓMICO
2.9	Impuesto sobre los Envases No Reutilizables	ESTATAL-AUTONÓMICO
2.10	Impuesto sobre Actuaciones en Suelo Rural	AUTONÓMICO
2.11	Impuesto sobre Actividades Extractivas Mineras	ESTATAL
2.12	Impuesto sobre el Carbono	ESTATAL
2.13	Impuesto sobre la Pernoctación	ESTATAL Y AUTONÓMICO
Bloque 3. Reforma ecológica de la regulación sobre haciendas locales		
3.1	Tasas de Residuos	AUTONÓMICO
3.2	Impuesto sobre Bienes Inmuebles	ESTATAL
3.3	Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras	ESTATAL
3.4	Impuesto sobre Actividades Económicas	ESTATAL
3.5	Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica	ESTATAL

3 | Propuestas de fiscalidad ambiental

BLOQUE 1. INTRODUCCIÓN DE CRITERIOS AMBIENTALES A IMPUESTOS YA EXISTENTES

En este bloque se propone la introducción de criterios ambientales en impuestos ya existentes: Impuesto a los Hidrocarburos, Impuesto sobre Sociedades, Impuesto sobre Determinados Medios de Transporte, Impuesto sobre el Valor Añadido, Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones e Impuesto a la Electricidad. Se ha tratado también, de forma separada para los impuestos IRPF, Impuesto de Sociedades e Impuesto sobre la Renta de No Residentes, una propuesta de Reforma a la Ley de Mecenazgo. Además, se consideran cambios en los Cánones de Agua y de Utilización de los Bienes del Dominio Público Hidráulico. Finalmente, también se propone una reforma estatal a la imposición sobre la Energía Nuclear.

Todos estos impuestos tienen una incidencia importante sobre la recaudación, pero no fueron concebidos teniendo en cuenta la variable ambiental.

1.1 Imposición sobre los Hidrocarburos

Objetivo

El 3 de julio de 2018 se aprobaron los presupuestos generales que definen nuevos impuestos sobre hidrocarburos, que tendrán efecto a partir del 1 de enero de 2019. Los tipos impositivos en relación a la gasolina, el gasóleo, el fuelóleo y el GLP (gas licuado del petróleo) se resumen en el siguiente cuadro. El tipo de gravamen aplicable se formará mediante la suma del tipo general y del tipo especial:

Epígrafe		Tipo General (€/1000 litros)	Tipo Especial (€/1000 litros)
1.1	Gasolina con plomo	433,79	72
1.2.1	Gasolina sin plomo de 98 I.O o de octanaje superior	431,92	72
1.2.2	Otras gasolinas sin plomo	400,69	72
1.3	Gasóleos para uso general	307	72
1.4	Gasóleos utilizables como carburante	78,71	18
1.5	Fuelóleos	14 por tonelada	3 por tonelada
1.6	GLP para uso general	54,47 por tonelada	
1.8	GLP destinados a usos distintos a los de carburante	15 por tonelada	

Puesto que esta reforma incide especialmente en la subida de los tipos especiales de los diferentes hidrocarburos (que no son en realidad una subida, sino que ahora incorporan lo que antes era el tramo autonómico del impuesto), pero aún mantiene los tipos impositivos de los gasóleos bajos, se propone reformar la actual ley de Impuestos Especiales con el fin de igualar el impositivo de gasóleo general y gasolinas. Así mismo, se propone aumentar las tarifas del fuelóleo. Además, se propone eliminar la exención del impuesto para los vuelos domésticos e internacionales cuando existan acuerdos bilaterales.

Justificación

La contaminación atmosférica en las ciudades está provocada principalmente por el tráfico de vehículos a motor. En 2015, las emisiones de óxidos de nitrógeno alcanzaron 955,1 miles de toneladas de dióxido de nitrógeno equivalente (tNO₂e) en 2015. Las mayores cantidades de óxidos de nitrógeno emitidas correspondieron a la agricultura, ganadería, silvicultura y pesca (220,2 miles de toneladas de NO₂e, 23% del total) y al transporte y almacenamiento (205,8 miles de toneladas de NO₂ equivalentes, 21,5% del total)⁷. Los gases de nitrógeno son altamente peligrosos y son en parte responsables de las más de 65.000 muertes por contaminación atmosférica que se produjeron en España en 2014⁸. Y los vehículos mayoritariamente responsables de esas emisiones son los diésel, con emisiones muy superiores a los vehículos gasolina. Además, se ha de considerar que España es uno de los países de la Unión Europea con un nivel más bajo de imposición sobre el consumo de carburantes. En lo que al diésel para automoción concierne, el porcentaje que representan los impuestos sobre el precio final del combustible es del 47% (dato de septiembre 2018)⁹, mientras que la media de la UE-28 se sitúa en el 51%.

Sin embargo, el gravamen del combustible para los motores diésel, el gasóleo de uso general, es inferior que el de las gasolinas sin plomo. En concreto en el caso español hay una rebaja entre el 23 y el 29%, que viene dado por la diferencia de tipos que se aplican en el llamado “Tipo General” (gasóleos para uso general con respecto a gasolinas sin plomo de 98 I.O o de octanaje superior, y otras gasolinas sin plomo). Puesto que desde el punto de vista ambiental no tiene sentido que sea más barato el combustible responsable de la mayor parte de las emisiones de NO_x, se propone equiparar el tipo del gasóleo al tipo de la gasolina en un período breve de tiempo. Esta equiparación es una de las medidas sugeridas por el informe de la Comisión de Expertos para la Reforma del Sistema Tributario Español (Informe Lagares, 2014, propuesta 86 b).

En relación al fuelóleo, las tarifas de fuelóleos (epígrafe 1.5) son muchísimo más bajas que las de las gasolinas sin plomo (epígrafe 1.2.2), sin que esta diferencia tenga una justificación ambiental. Esta baja carga impositiva del fuelóleo (14,00 €/Tn) es más próxima a la situación del carbón (en la práctica no sometido a una imposición específica real) que a la del gasóleo de calefacción (78,71 €/1.000 litros), y ello es así porque se emplea por industrias de alta intensidad energética donde el coste del combustible es un elemento muy sensible. De hecho, buena parte del consumo de fuelóleo no está sometida a tributación efectiva pues se ampara en alguna de las exenciones o supuestos de no sujeción del impuesto existentes. Por tanto, se propone aumentar progresivamente las tarifas del fuelóleo hasta aproximadamente la mitad de las tarifas de las gasolinas sin plomo. Con la subida de las tarifas de los fuelóleos también se verían aumentadas las tarifas de otros compuestos de menor importancia cuantitativa referenciados a ésta.

En lo que respecta al transporte aéreo, la reforma actual sigue contemplando exenciones a los transportes de viajeros y sus equipajes por vía marítima o aérea procedentes de o con destino a un puerto o aeropuerto situado fuera de España (artículo 51.2 de la Ley 38/1992, de 28 de diciembre, de Impuestos Especiales). Esta medida es anti-ambiental ya que el transporte aéreo representa alrededor del 3% de las emisiones mundiales de dióxido de carbono.

Descripción

Aumentar las tarifas del fuelóleo y buscar la convergencia de tipos entre el gasóleo y la gasolina; eliminar la exención del impuesto para los vuelos domésticos e internacionales cuando existan acuerdos bilaterales.

⁷ Cuentas medioambientales. Cuentas de emisiones a la atmósfera. Base 2010. Serie contable 2008 – 2015. Disponible en https://www.ine.es/prensa/cma_2015_ea.pdf

⁸ European Environment Agency. Air quality in Europe — 2017 report. Disponible en: <https://www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2017>

⁹ Comparación de los impuestos al diésel en los 28 estados miembros, de RAC Foundation. Disponible en: <https://www.racfoundation.org/data/eu-diesel-tax-proportion-total-cost-fuel>

Base imponible

Volumen de combustible consumido, expresado en miles de litros

Como sugiere el informe de la Comisión de Expertos para la Reforma del Sistema Tributario Español (2014), las bases imponibles se fijarán “a partir de las emisiones potenciales de dióxido de carbono y del contenido energético de los correspondientes productos, estableciendo además una tributación lo más uniforme posible entre productos a igualdad de emisiones de CO₂ y capacidad energética y garantizando la neutralidad del sistema fiscal en la elección por los consumidores de las fuentes de energía que deseen utilizar” (página 318).

Tipo impositivo

Las tarifas del gasóleo de uso general se verán modificadas de la manera siguiente:

1. 330,42 euros en el período impositivo iniciado el 1 de enero de 2019.
2. 353,85 euros en el período impositivo iniciado el 1 de enero de 2020.
3. 377,27 euros en el período impositivo iniciado el 1 de enero de 2021.
4. 400,69 euros en el período impositivo iniciado el 1 de enero de 2022.

La tarifa del epígrafe 1.5 del artículo 50.1 de esta Ley, en relación a los fuelóleos, se verá aumentada de la manera siguiente:

1. 56,96 euros por 1.000 litros en el período impositivo iniciado el 1 de enero de 2019.
2. 99,92 euros por 1.000 litros en el período impositivo iniciado el 1 de enero de 2020.
3. 142,88 euros por 1.000 litros en el período impositivo iniciado el 1 de enero de 2021.
4. 185,84 euros por 1.000 litros en el período impositivo iniciado el 1 de enero de 2022.

Exenciones

Se propone eliminar las exenciones contempladas en el artículo 77, en lo que refiere a los transportes de viajeros y sus equipajes por vía aérea procedentes de o con destino a un aeropuerto situado fuera del ámbito espacial del impuesto.

Recaudación estimada

La recaudación total del impuesto sobre Hidrocarburos en 2017 ascendió a 10.881 millones de euros en 2017. Esta recaudación podría aumentar si se aplican estas modificaciones.

Estimación de la recaudación

Se estima alcanzar progresivamente una recaudación de 93 millones de euros anuales (correspondiente al importe de las devoluciones previstas para 2013).

Posible destino de los fondos obtenidos

La recaudación extra se podría utilizar para invertir en medidas para fomentar y potenciar un transporte más sostenible, financiando por ejemplo¹⁰:

¹⁰ Green Budget Europe y Ecologistas en Acción, 2018. Informe “Mejor sin diésel”. Disponible en: <https://www.ecologistasenaccion.org/?p=35894>

- | Planes peatonales y ciclistas, para impulsar la marcha a pie y en bicicleta en las ciudades españolas.
- | Mejoras en los transportes públicos colectivos urbanos, ayudando a la compra de nuevos vehículos, mediante inversiones de mejora en la infraestructura o en el servicio y personal contratado.
- | Mejoras en el mantenimiento y servicios de la red ferroviaria, en particular de los trenes de cercanías y de media distancia.
- | Planes y ayudas para la movilidad eléctrica, principalmente en los medios públicos y colectivos.

Además, como idea central de la noción de reforma fiscal ecológica, particularmente en el caso que se deseara un impacto neutro sobre la recaudación, se podría utilizar la recaudación adicional para reducir las cargas estatales sobre el factor trabajo (cotizaciones sociales), en vistas a conseguir lo que se conoce como ‘doble dividendo’ (mejora ambiental y mejora en cuanto a puestos de trabajo). Esta propuesta se contempla también en el informe de la Comisión de Expertos para la Reforma del Sistema Tributario Español (2014, propuesta 86 c).

Legislación afectada

Modificación de la Ley 38/1992, de 28 de diciembre, de Impuestos Especiales, actualizada y vigente para el 5 de Julio de 2018, Capítulo VII “Impuesto sobre Hidrocarburos”.

Observaciones

Una propuesta similar a la aquí presentada ya se recogía en la propuesta de inclusión de criterios ambientales en impuestos ya existentes que el grupo parlamentario de la Izquierda Plural, con el respaldo de los principales grupos ecologistas españoles, presentó en noviembre de 2012 al Congreso de los Diputados (como enmienda a la totalidad al Proyecto de Ley 121/000025 de medidas fiscales para la sostenibilidad energética). La presente propuesta está actualizada con respecto a los últimos cambios.

En esta propuesta no se incluyen propuestas concretas referentes al uso de gasóleo para usos agrícolas, pesquero, ganadero o para actividades de silvicultura, por la complejidad que suponen ya que un aumento de su fiscalidad podría implicar una subida del uso de fitosanitarios o intensificación de las prácticas en dichos sectores, implicando mayor impacto ambiental. Es una medida que podría ser considerada, tras un acuerdo entre los sectores productivos y las organizaciones ambientales. La recaudación de dichos impuestos, cuando se considerasen, se podría destinar a la promoción de medidas de eficiencia energética en dichos sectores.

En lo que respecta a los vuelos, el primer aeropuerto mundial que implantó una tasa sobre las emisiones de NO_x de los aviones civiles fue el de Zúrich y el producto de la recaudación se destina a una variedad de medidas, entre las que se incluyen la sustitución de vehículos y equipos de pista con motores de explosión por vehículos eléctricos, el reemplazamiento de la climatización de los edificios del aeropuerto por energía solar y plantas de gas de ciclo combinado, subvenciones a los transportes colectivos que acceden al aeropuerto, así como el mantenimiento del equipo monitor de la calidad de aire local.

1.2 Impuesto sobre Sociedades

Objetivo

Reintroducir la deducción por inversiones medioambientales en el Impuesto sobre Sociedades, con el fin de incentivarlas.

El 13 de marzo de 2015 se actualizó la Ley 27/2014, 27 de Noviembre, de Impuestos sobre Sociedades, en que “desaparece la deducción por inversiones medioambientales, teniendo en cuenta que las exigencias en materia medioambiental son cada vez superiores, tornándose en ocasiones obligatorias, por lo que resultaba paradójico el mantenimiento de un incentivo de estas características”.

Justificación

Cuando la deducción por inversiones ambientales estaba activa, se describía en el artículo 39 del Real Decreto Legislativo 4/2004, de 5 de marzo, que es el que aprueba el texto refundido de la Ley del Impuesto sobre Sociedades. En este decreto se contemplaban las siguientes inversiones en bienes del activo material sujetas a deducción del 10% en la cuota íntegra, cuando tenían los siguientes propósitos ambientales:

1. Prevención de la contaminación atmosférica o acústica
2. Prevención de la contaminación de aguas superficiales, subterráneas y marinas
3. Reducción, recuperación y tratamiento de residuos industriales

Además, en algunos periodos la Ley llegó a incluir también la deducción a inversiones relativas a:

1. Aprovechamiento de fuentes de energías renovables consistentes en instalaciones y equipos con la finalidad de:
 - a. Aprovechar la energía proveniente del sol para su transformación en calor o electricidad.
 - b. Aprovechar como combustible los residuos sólidos urbanos o biomasa procedente de residuos de industrias agrícolas y forestales, de residuos agrícolas y forestales y de cultivos energéticos para su transformación en calor o electricidad.
 - c. Tratar los residuos biodegradables procedentes de explotaciones ganaderas, de estaciones depuradoras de aguas residuales, de efluentes industriales o de residuos sólidos urbanos para su transformación en biogás.
 - d. Tratar los productos agrícolas, forestales o aceites usados para su transformación en biocarburantes (bioetanol o biodiésel).

Puesto que las exigencias medioambientales no son suficiente incentivo para que estas medidas se lleven a cabo, se considera oportuno recuperar estas deducciones. Además, hay otros tipos de inversiones medioambientales que sería conveniente estimular para fomentar inversiones cuidadosas con el medio ambiente, que se detallan más adelante.

Descripción

Deducción del 10% en la cuota íntegra para inversiones en:

1. Prevención de la contaminación atmosférica o acústica en instalaciones industriales
2. Prevención de la contaminación de aguas superficiales, subterráneas y marinas
3. Reducción, recuperación y tratamiento de residuos industriales
4. Reducción del consumo de energía y aprovechamiento de energías renovables
5. Reducción del consumo de agua

De forma análoga a las que ya existieron, las nuevas deducciones se aplicarían solo cuando las inversiones fueran más allá de lo legalmente exigido por la legislación aplicable. Esto puede suponer dificultades a la hora de definir los límites de lo legalmente exigido, que deberá ser estudiado en cada caso. Las inversiones financiadas mediante subvención no darían derecho a deducción.

Importe de la deducción

Deducción del 10% del importe de la inversión en la cuota íntegra del impuesto sobre sociedades.

Estimación de la reducción en la recaudación

No se dispone de una estimación de la reducción de la recaudación. A nivel orientativo se dispone de los importes de las deducciones aplicadas en los años 2009 y 2010: en 2009 se aplicaron deducciones por inversiones medioambientales a 2.123 declarantes, por un importe total de 34,3 millones de euros. En 2010 estas deducciones se redujeron considerablemente (probablemente a causa de que el porcentaje de deducción bajó del 4% en 2009 al 2% en 2010), hasta los 14,9 millones de euros, y 1.716 declarantes se beneficiaron de ellas. A nivel orientativo, se dispone también de la información sobre los periodos impositivos iniciados a partir del 1 de enero de 2006 y años anteriores, en los que se aplicaba la deducción del 10% como la que se propone aquí. Por ejemplo, en el año 2004, se aplicaron deducciones del 10% por inversiones ambientales a 4.567 declarantes, por un importe total de 89,59 millones de euros; en el año 2006, se aplicaron deducciones del 10% por inversiones ambientales a 4.922 declarantes, por un importe total de 89,39 millones de euros¹¹.

Legislación afectada

Modificación de la Ley 27/2014, de 27 de noviembre, del Impuesto sobre Sociedades.

Observaciones

Una propuesta similar a la aquí presentada ya se recogía en la propuesta de inclusión de criterios ambientales en impuestos ya existentes que el grupo parlamentario de la Izquierda Plural, con el respaldo de los principales grupos ecologistas españoles, presentó en noviembre de 2012 al Congreso de los Diputados (como enmienda a la totalidad al Proyecto de Ley 121/000025 de medidas fiscales para la sostenibilidad energética).

En dicha propuesta se proponía ampliar la reducción del 8 al 10% en la cuota íntegra (puesto que en 2007 se establecieron porcentajes decrecientes en la reducción, desde 0,8 en los períodos impositivos iniciados a partir de 1 de enero de 2007, a 0,2 en los períodos impositivos iniciados a partir de 1 de enero de 2010), y ampliar los conceptos sujetos a bonificación a la reducción del consumo de energía y agua y a actuaciones que favorezcan la movilidad sostenible. En este caso se propone incluir también las inversiones en energías renovables y no incluir las actuaciones referentes a la movilidad sostenible, puesto que estas últimas ya son objeto de beneficios fiscales en el IRPF (de acuerdo con el artículo 17 del RDL 6/2010, de 9 de abril, y con el artículo 46 bis del RD 439/2007, de 30 de marzo).

Además de las deducciones por inversiones directas efectuadas por las empresas, existen en el mismo Impuesto sobre Sociedades deducciones por donaciones efectuadas por las empresas a entidades sin fines lucrativos, entre las cuales las fundaciones y asociaciones y ambientalistas declaradas de utilidad pública. Dichas deducciones se aplican sobre la base imponible del impuesto (hasta un máximo de deducción del 10%) y están reguladas en la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo (art. 20).

¹¹ Puig Ventosa, I., 2008) Taxation, Innovation and the Environment. The Spanish Case. OECD. Disponible en: <http://ent.cat/fiscalidad-innovacion-y-medio-ambiente-el-caso-espanol/?lang=en>

1.3 Impuesto sobre Determinados Medios de Transporte

Objetivo

Desincentivar la compra de los vehículos más contaminantes, incluyendo automóviles, motocicletas, embarcaciones de recreo y aeronaves.

Justificación

El transporte privado es responsable de una gran parte de las emisiones de CO₂ antrópicas, contribuyendo al cambio climático. El impuesto sobre determinados medios de transporte, conocido como impuesto de matriculación, incide de manera notable en el precio final de venta de los vehículos, por lo que su configuración en base a las emisiones de cada vehículo puede tener un efecto significativo en la compra de aquellos menos contaminantes.

En la actualidad, los tipos aplicables dependen de las emisiones de CO₂ según las modificaciones establecidas en la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera que están resumidos en la siguiente tabla:

Epígrafes	Emisiones CO ₂ (g/km)	Península e Islas Baleares	Canarias	Ceuta y Melilla
1	120	0,00 por 100	0,00 por 100	0,00 por 100
2	>120 y <160	4,75 por 100	3,75 por 100	0,00 por 100
3	>160 y <200	9,75 por 100	8,75 por 100	0,00 por 100
4	>200, quad y motos náuticas	14,75 por 100	13,75 por 100	0,00 por 100
5	Embarcaciones y aviones	12,00 por 100	11,00 por 100	0,00 por 100
6	Motocicletas <100	0,00 por 100	0,00 por 100	0,00 por 100
7	Motocicletas <120	4,75 por 100	3,75 por 100	0,00 por 100
8	Motocicletas >120 y <140	9,75 por 100	8,75 por 100	0,00 por 100
9	Motocicletas ≥140	14,75 por 100	13,75 por 100	0,00 por 100

Las emisiones fijadas para cada uno de los epígrafes no han variado desde el 2007, a pesar de los avances tecnológicos producidos en la reducción de emisiones y que hacen que la mayoría de los vehículos puedan cumplir el mínimo establecido (120g/Km) y por tanto estar exentos de pago. De esta manera, el porcentaje de vehículos exentos ha ido aumentando desde el 21% en 2008 al 76% de los vehículos vendidos en 2016, según los datos del informe de recaudación tributaria de ese año. Según la misma fuente, en el caso de los diésel, este porcentaje alcanza el 80%. El objetivo que ha marcado Europa para 2021 es 95g/Km, por lo que es necesaria una actualización de esta tarifa. Puesto que además debemos favorecer a los vehículos cero (0) emisiones, la reforma debería proponer exenciones sólo para estos vehículos. Pero además, se debería tener en cuenta el resto de las sustancias contaminantes de los vehículos. La aplicación de una penalización para vehículos diésel en este impuesto ha tenido un gran éxito en países como Holanda, el país que menos vehículos diésel vende en Europa.

Esta propuesta requiere de un nuevo tipo dependiente de las emisiones contaminantes. Este tipo no debería depender de la clasificación Euro, ya que, hasta que los test en condiciones reales de conducción se hayan introducido, se sabe que las medidas de laboratorio actuales no se corresponden con las reales.

Descripción

Se propone, por un lado, reforzar el vínculo entre el tipo impositivo y las emisiones de CO₂ en los vehículos y motocicletas, creando epígrafes adicionales y aumentando los tipos máximos. Además, se incorpora un escalado de tipos adicionales dependientes de la categoría Euro del vehículo.

Por otro lado, se propone también eliminar la exención del impuesto a las embarcaciones de recreo y a las aeronaves de alquiler, puesto que dicha exención no tiene una justificación ambiental ni social. Asimismo, se propone eliminar la exención del impuesto para las aeronaves. La navegación aérea es uno de los medios de transporte más contaminantes, por lo que ambientalmente no se justifica esta exención.

Tipos impositivos y tarifas

Se establecen 14 epígrafes de los vehículos, según las emisiones asociadas, y que tendrán asociados tipos impositivos diferentes, a los que se les sumará lo correspondiente a las categorías Euro (ver tablas más adelante en esta propuesta).

Los diferentes epígrafes que se proponen aparecen resumidos a continuación:

Epígrafes	Emisiones CO ₂ (g/km)
1	90
2	>90 y <105
3	>105 y <120
4	>120 y <140
5	>140 y <160
6	>160 y <180
7	>180 y <200
8	>200
9	Motocicletas, >60 y <80
10	Motocicletas, 60
11	Motocicletas, >60 y <80
12	Motocicletas >80 y <100
13	Motocicletas >100 y <120
14	Motocicletas >120, o que no se acrediten.

Legislación afectada

Modificaciones a la Ley 38/1992, de 28 de diciembre, de Impuestos Especiales, la cual se modificaría en los siguientes términos:

Uno. Se modifica el apartado 1.b del artículo 65, al que se da la siguiente redacción:

«La primera matriculación de embarcaciones y buques de recreo o de deportes náuticos, nuevos o usados, en el registro de matrícula de buques, ordinario o especial o, en caso de no ser inscribibles en dicho registro, la primera matriculación en el registro de la correspondiente Federación deportiva. Estará sujeta

en todo caso, cualquiera que sea su eslora, la primera matriculación de las motos náuticas definidas en el epígrafe 4 del artículo 70.1.

La eslora a considerar será la definida como tal en la versión vigente al día 30 de junio de 2007 del Real Decreto 544/2007, de 27 de abril, por el que se regula el abanderamiento y matriculación de las embarcaciones de recreo en la Lista séptima del Registro de matrícula de buques.

Tienen la consideración de embarcaciones y buques de recreo o de deportes náuticos:

Las embarcaciones que se inscriban en las listas sexta o séptima del registro de matrícula de buques, ordinario o especial o, en su caso, en el registro de la correspondiente Federación deportiva.

Las embarcaciones distintas de las citadas en el párrafo 1 anterior que se destinen a la navegación privada de recreo, tal como se define en el apartado 13 del artículo 4 de esta Ley.»

Dos. Se elimina el punto 2 del apartado 1.c del artículo 65.

Tres. Se eliminan las letras f, j y k del apartado 1 del artículo 66.

Cuatro. Se modifica el apartado 1 del artículo 70, al que se da la siguiente redacción:

«1. Para la determinación de los tipos impositivos aplicables, además de la consideración de las categorías Euro, se establecen los siguientes epígrafes:

Epígrafe 1º

a. Vehículos cuyas emisiones oficiales de CO₂ no sean superiores a 90 g/km, con excepción de los vehículos tipo quad y de los vehículos comprendidos en los epígrafes 10º, 11º y 12º.

b. Vehículos provistos de un solo motor que no sea de combustión interna, con excepción de los vehículos tipo quad.

Epígrafe 2º. Vehículos cuyas emisiones oficiales de CO₂ sean superiores a 90 g/km y sean inferiores a 105 g/km, con excepción de los vehículos tipo quad y de los vehículos comprendidos en los epígrafes 12º, 13º y 14º.

Epígrafe 3º. Vehículos cuyas emisiones oficiales de CO₂ no sean inferiores a 105 g/km y sean inferiores a 120 g/km, con excepción de los vehículos tipo quad y de los vehículos comprendidos en los epígrafes 13º y 14º.

Epígrafe 4º. Vehículos cuyas emisiones oficiales de CO₂ no sean inferiores a 120 g/km y sean inferiores a 140 g/km, con excepción de los vehículos tipo quad y de los vehículos comprendidos en el epígrafe 14º.

Epígrafe 5º. Vehículos cuyas emisiones oficiales de CO₂ no sean inferiores a 140 g/km y sean inferiores a 160 g/km, con excepción de los vehículos tipo quad y de los vehículos comprendidos en el epígrafe 14º.

Epígrafe 6º. Vehículos cuyas emisiones oficiales de CO₂ no sean inferiores a 160 g/km y sean inferiores a 180 g/km, con excepción de los vehículos tipo quad y de los vehículos comprendidos en el epígrafe 14º.

Epígrafe 7º

- a.** Vehículos cuyas emisiones oficiales de CO₂ no sean inferiores a 180 g/km y sean inferiores a 200 g/km, con excepción de los vehículos tipo quad y de los vehículos comprendidos en el epígrafe 14º.
- b.** Vehículos respecto de los que sea exigible la medición de sus emisiones de CO₂, cuando estas no se acrediten.
- c.** Vehículos comprendidos en las categorías N2 y N3 acondicionados como vivienda.
- d.** Vehículos tipo quad. Se entiende por vehículo tipo quad el vehículo de cuatro o más ruedas, con sistema de dirección mediante manillar en el que el conductor va sentado a horcajadas y que está dotado de un sistema de tracción adecuado a un uso fuera de carretera.
- e.** Motos náuticas. Se entiende por 'moto náutica' la embarcación propulsada por un motor y proyectada para ser manejada por una o más personas sentadas, de pie o de rodillas, sobre los límites de un casco y no dentro de él.
- f.** Embarcaciones y buques de recreo o de deportes náuticos, con excepción de las motos náuticas.
- g.** Aviones, avionetas y demás aeronaves.»

Epígrafe 8º. Vehículos cuyas emisiones oficiales de CO₂ no sean inferiores a 200 g/km, con excepción de los vehículos tipo quad y de los vehículos comprendidos en el epígrafe 14º.

Epígrafe 9º. Vehículos no comprendidos en los epígrafes 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 10º, 11º, 12º, 13º ó 14º.

Epígrafe 10º. Motocicletas no comprendidas en la letra c del epígrafe 14º cuyas emisiones oficiales de CO₂ no sean superiores a 60 g/km.

Epígrafe 11º. Motocicletas no comprendidas en la letra c del epígrafe 14º cuyas emisiones oficiales de CO₂ sean superiores a 60 g/km y sean inferiores a 80 g/km.

Epígrafe 12º. Motocicletas no comprendidas en la letra c del epígrafe 14º cuyas emisiones oficiales de CO₂ sean superiores a 80 g/km y sean inferiores a 100 g/km.

Epígrafe 13º. Motocicletas no comprendidas en la letra c del epígrafe 14º cuyas emisiones oficiales de CO₂ no sean inferiores a 100 g/km y sean inferiores a 120 g/km.

Epígrafe 14º.

- a.** Motocicletas no comprendidas en la letra c de este epígrafe cuyas emisiones oficiales de CO₂ sean iguales o superiores a 120 g/km.
- b.** Motocicletas no comprendidas en la letra c de este epígrafe cuyas emisiones oficiales de CO₂ no se acrediten.
- c.** Motocicletas que tengan una potencia CEE igual o superior a 74 kW (100 cv), cualesquiera que sean sus emisiones oficiales de CO₂.»

Cinco. Se modifica la letra b el apartado 2 del artículo 70, al que se da la siguiente redacción:

«b. Si la Comunidad Autónoma no hubiese aprobado los tipos a que se refiere el párrafo anterior, se aplicará la suma de los siguientes tipos:

Por epígrafe:

Epígrafes	Península e Islas Baleares	Canarias
1.º	0,00 %	0,00 %
2.º	2,00 %	1,00 %
3.º	4,00 %	3,00 %
4.º	6,00 %	5,00 %
5.º	8,00 %	7,00 %
6.º	12,00%	11,00%
7.º	20,00%	19,00%
8.º	27,00%	26,00%
9.º	12,00%	11,00%
10.º	0,00%	0,00%
11.º	2,00%	1,00%
12.º	4,00%	5,00%
13.º	7,00%	6,00%
14.º	15,00%	14,00%

Por categoría Euro, según la normativa europea vigente:

Categoría	Tipo
Euro 6	0,00 %
Euro 5	1,50 %
Euro 4	3,00 %
Euro 3	10,00 %
Euro 2	20,00 %
Euro 1 o más contaminante	37,00 %

Observaciones

El informe de la Comisión de expertos para la reforma del sistema tributario español, de febrero de 2014, propone una reforma de los actuales Impuestos sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM) e Impuesto sobre Determinados Medios de Transporte (IDMT), de modo que se sustituyan tales impuestos por un nuevo Impuesto sobre el Uso de Vehículos de Tracción Mecánica (IUVTM) de carácter ambiental, cuya cuota dependería de la emisión de dióxido de carbono de cada vehículo: “Su gravamen podría minorarse cuando el vehículo fuera objeto de modificaciones que redujeran las emisiones y eximirse para los vehículos de uso exclusivo de personas con discapacidades” (página 333).

En esta propuesta se mantienen, aun, ambos impuestos de forma separada, pero el hecho de unificar los epígrafes en categorías de emisiones de dióxido de carbono y categorías Euro, puede facilitar su transformación en un solo impuesto, si se decide seguir esta recomendación.

1.4 Reforma del Impuesto sobre el Valor Añadido

Objetivo

Modificación de las categorías de productos y servicios sobre los que se aplican tipos del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) general, reducidos y súper-reducidos, considerando el impacto de los mismos al medio ambiente.

Justificación

El IVA es uno de los pocos impuestos armonizados a nivel europeo (Directiva 2006/112/CE del Consejo, de 28 de noviembre de 2006), por tanto el margen de acción que tienen los Estados Miembros en su aplicación es moderado, y las propuestas realizadas se circunscriben a aquello que legalmente es posible modificar. La Ley fundamental que regula el tributo en el Estado Español es la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido.

En el artículo 91 de la Ley del IVA, que regula las categorías de productos y servicios sobre los que se aplica un tipo de IVA reducido, se incluyen algunos productos con un elevado impacto ambiental, como los fertilizantes y fitosanitarios. Además, se aplica el tipo reducido de manera general a las sustancias o productos para la nutrición humana, a pesar de que actualmente existen en el mercado productos alimenticios que son perjudiciales para la salud humana y ambiental, por su alto contenido en azúcares, harinas y aceites refinados. También se aplica este tipo reducido a los servicios como el transporte aéreo, a pesar de ser un sector con alta emisión de gases de efecto invernadero. Por otra parte, algunos productos cuya generalización sería deseable desde el punto de vista ambiental (como por ejemplo, los pañales reutilizables o los relacionados con la agricultura ecológica y la gestión forestal sostenible) no se incluyen.

Descripción

Con efectos desde el 1/9/2012 y con vigencia indefinida, la regulación del IVA distingue tres tipos impositivos, según el bien o servicio de que se trate:

Tipo general: 21%. Es el tipo que se aplica por defecto cuando no resulta aplicable ninguno de los otros tipos.

Tipo reducido: 10%. Aplicado básicamente a algunos productos alimenticios y a los productos sanitarios, transporte de viajeros, la mayoría de servicios de hostelería y la construcción de nuevas viviendas.

Tipo súper reducido: 4%. Se aplica a artículos de primera necesidad, como las verduras, la leche, el pan, la fruta, libros, periódicos (y análogos) y especialidades farmacéuticas.

Se propone la inclusión o exclusión de determinados productos y servicios a los que se aplica el tipo normal (21%) y reducido (10%) en base a las implicaciones ambientales de los mismos

Tipo impositivo o tarifas

Aplicar el tipo normal (21%) a:

Productos:

- Semillas, esquejes y otros productos de origen exclusivamente vegetal susceptibles de ser utilizados en su obtención, cuando no disponen de certificación de producción ecológica emitida por los organismos competentes.

- Fertilizantes de síntesis y fitosanitarios de mayor categoría toxicológica.
 - Plásticos para cultivos en acolchado, túnel o invernadero.
 - Productos alimenticios elaborados con gran cantidad de azúcares, harinas blancas y aceites vegetales refinados que por su proceso de elaboración supongan riesgos para la salud humana (diabetes, sobrepeso, etc.), así como ambiental.
- | Servicios de fumigación: servicios de eliminación de plantas y animales que utilicen productos fitosanitarios.
- | Servicios de transporte aéreo.

Aplicar el tipo reducido (10%) a:

Productos:

- Pañales reutilizables¹².
 - Alimenticios provenientes de la agricultura, ganadería ecológica; y forestales procedentes de explotaciones con Instrumento de Ordenación Forestal (IOF).
 - Abonos, fertilizantes orgánicos, productos fitosanitarios y residuos orgánicos que dispongan de certificación de producción ecológica y/o de una gestión forestal sostenible (resultantes de fincas con Instrumento de Ordenación aprobado y en vigor).
- | Servicios como las reparaciones de productos eléctricos y electrónicos.
- | Rehabilitaciones y construcciones de viviendas de protección oficial.

Recaudación estimada

La recaudación del IVA en España fue en 2016 de 186.249 millones de euros.

La propuesta de introducción de nuevos productos en categorías reducidas de IVA podría repercutir en una reducción de ingresos poco significativa en el caso de la agricultura ecológica, pero destacada para la agricultura convencional, que vería aumentado el precio de varios de sus principales insumos (variación del tipo impositivo de 10% al 21%). El efecto neto de las medidas sería por tanto de aumentar la recaudación, considerando el peso de los elementos que se propone aumentar frente a los que se pretende reducir.

Para paliar el impacto de esta medida sobre el sector se podrían habilitar programas de subvenciones para, entre otros, estimular la transición a la agricultura ecológica.

Posible articulación legal

Modificación del apartado Uno del artículo 91, en concreto los sub apartados 1.3º, 1.8º y 2.3º, de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido.

Observaciones

Esta propuesta es similar a la propuesta por el grupo parlamentario de la Izquierda Plural, con el respaldo de los principales grupos ecologistas españoles, presentó en noviembre de 2012 al Congreso de los

¹² Se podría considerar la aplicación del IVA súper-reducido a los pañales reutilizables, como ha sido recientemente aprobado para las compresas y tampones. En este sentido, también se podrían considerar en este tramo del IVA productos como las compresas re-utilizables y la copa menstrual, que siendo también de primera necesidad, son alternativas con mucho menor impacto ambiental.

Diputados (como enmienda a la totalidad al Proyecto de Ley 121/000025 de medidas fiscales para la sostenibilidad energética).

Además, esta propuesta hace también énfasis en otros aspectos como:

Aplicación del tipo reducido a las reparaciones de productos eléctricos y electrónicos, por los residuos que la práctica de estas evita. Una de las experiencias referentes en este aspecto es la de Suecia, que en 2016, hizo una campaña que suponía la reducción del IVA (del 25% al 12%) sobre las reparaciones de todo tipo desde bicicletas a lavadoras, con el fin de estimular la industria de la reparación, promover alargar la vida útil de las cosas y prevenir la generación de residuos, especialmente electrónicos, de difícil tratamiento.

Incorporación del IVA súper reducido a los alimentos de la agricultura ecológica. Se ha de considerar que en la actualidad no hay ningún país de la UE que grave con tipo impositivo diferenciado a los alimentos ecológicos respecto de los convencionales en sus sistemas de IVA. El principal problema potencial de esta reforma sería que los alimentos básicos ya gozan de un IVA reducido en la mayoría de los países de la UE y su reducción (a súper-reducida o 0%) sería relativamente poco significativa. Aun así, sería una opción a explorar.

Incorporación del IVA reducido a productos con certificación forestal. Como antecedente cabe destacar que el grupo parlamentario socialista presentó en el Congreso en abril de 2014 una “Proposición no de Ley sobre la modificación del régimen del IVA a aplicar a los distintos agentes que intervienen en el reproceso de resinado para la extracción de la miera y el mantenimiento del monte”¹³. Al igual que la resinación, otros aprovechamientos forestales procedentes de una gestión forestal sostenible, contribuyen a favorecer el desarrollo rural, a mantener y crear empleo y a conservar la biodiversidad.

Aplicación del IVA general a productos alimenticios que por su proceso de elaboración supongan riesgos para la salud humana (diabetes, sobrepeso, etc.), así como ambiental. A este respecto, el informe “Viaje al Centro de la Alimentación que nos Enferma”, desarrollado por Veterinarios sin Fronteras (2016)¹⁴ recoge que la Federación Española de Sociedades de Nutrición y Dietética (FESNAD)¹⁵ propone la reducción del IVA a alimentos de interés para la salud como una oportunidad para mejorar la salud humana, que está relacionada con la salud ambiental. Según indica este informe, el caso español es un caso peculiar dentro de la UE, donde en la inmensa mayoría de países los alimentos de perfil nutricional claramente insano tienen un IVA superior al de los alimentos básicos o los que presentan un mejor perfil nutricional. El futuro etiquetado nutricional que se va a aplicar en España, en forma de semáforo, puede ser una vía para facilitar esta medida.

¹³ Proposición disponible en:

[http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas?_piref73_2148295_73_1335437_1335437_next_page=/wc/servidorCGI&CMD=VERLST&BASE=IW10&FMT=INITXDSS.fmt&DOCS=1-1&DOCORDER=FIFO&OPDEF=ADJ&QUERY=\(161%2F001583*.NDOC.\)](http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas?_piref73_2148295_73_1335437_1335437_next_page=/wc/servidorCGI&CMD=VERLST&BASE=IW10&FMT=INITXDSS.fmt&DOCS=1-1&DOCORDER=FIFO&OPDEF=ADJ&QUERY=(161%2F001583*.NDOC.))

¹⁴ VSF Justicia Alimentaria Global, 2016. Viaje al centro de la alimentación que nos enferma. Disponible en: https://justiciaalimentaria.org/sites/default/files/campaign/informe_dameveneno.pdf

¹⁵ Moñino M y Babio, N, 2013. Fiscalidad en alimentos, una oportunidad para la salud. Propuesta de la Federación Española de Sociedades de Nutrición, Alimentación y Dietética (FESNAD). Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/245022212_Fiscalidad_en_alimentos_una_oportunidad_para_la_salud

1.5 Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF)

Objetivo

Se proponen diversas reformas del Impuesto sobre la Renta de Personas Físicas (IRPF) para la inclusión de objetivos ambientales:

- a. Introducir una deducción a nivel estatal por adquisición de abonos de transporte público y modalidades de transporte compartido por parte de los trabajadores, con el fin de incentivar la movilidad sostenible.
- b. Introducir una deducción a nivel estatal a las inversiones y gastos realizados en fincas forestales con Instrumento de Ordenación Forestal, para favorecer la gestión forestal sostenible y la certificación forestal.
- c. Introducir una deducción a nivel autonómico o estatal para titulares de fincas con acuerdos de custodia del territorio para incentivar la custodia del territorio por parte de propietarios privados.
- d. Establecer una deducción en el Impuesto que incentive las donaciones dinerarias o de bienes a entidades ambientales vinculadas a la ecología y a la protección y mejora del medio ambiente, incluidas las cuotas de afiliación. Esta deducción podría ser en el tramo autonómico (como ya tiene alguna comunidad autónoma) y/o en el tramo estatal.

Justificación

A continuación se presentan algunas de las razones principales que motivan estas sugerencias y descripciones de las propuestas:

- a. En lo que respecta a la movilidad de acceso al puesto de trabajo, nos encontramos con un elevado uso de transporte privado, con las implicaciones ambientales que esto conlleva. Según un estudio de CONAMA basado en datos de 2011¹⁶, el 61,5% de los desplazamientos se resuelven en vehículo privado –incluyendo moto–, el 17,6% en transporte público, el 16,8% andando y 2,3% en bicicleta y el 1,8% de otros modos. Mediante la aplicación de este tributo, los contribuyentes tendrán derecho a una deducción del importe de los gastos que realicen en la adquisición de abonos de transporte público de carácter unipersonal y nominal, incluidas las cuotas para el uso de sistemas públicos de alquiler de coches y bicicletas y de sistemas de coche compartido o ‘carsharing’.
- b. El abandono y la falta de gestión es el mayor problema al que se enfrentan los bosques españoles. Es la causa principal de los grandes incendios forestales que, sistemáticamente y de forma cada vez más alarmante, inciden sobre nuestros montes. Entre las principales causas a esta falta de gestión se encuentran la caída o estancamiento en los mercados de los principales productos forestales.

La escasa inversión pública obliga a buscar vías para reconocer y compensar el valor de los bienes y servicios del bosque como activo ambiental de primer orden. La introducción de medidas fiscales favorables para los propietarios forestales se configura como una potente herramienta para garantizar los bienes y servicios que los bosques ofrecen, así como la generación de empleo en el medio rural.

Actualmente, el impuesto del IRPF ya prevé beneficios fiscales para los instrumentos de ordenación forestal (proyectos de ordenación, planos técnicos de gestión y mejora forestal y los planes simples

¹⁶ CONAMA, 2016. Documento preliminar del grupo de trabajo GT 5, Movilidad al trabajo. Disponible en: http://www.conama.org/conama/download/files/conama2016/GTs%202016/5_preliminar.pdf

de gestión forestal). La certificación forestal, junto con los instrumentos de gestión, es un elemento adicional hacia una gestión sostenible de los bosques. Por eso se proponen beneficios fiscales adicionales a los vigentes.

- c. La Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y la Biodiversidad establece el marco legal básico para el desarrollo de la custodia del territorio. Concretamente, en su artículo 77.1 establece que: “Las comunidades autónomas regularán los mecanismos y las condiciones para incentivar las externalidades positivas de terrenos que se hallen ubicados en espacios declarados protegidos o en los cuales existan acuerdos de custodia del territorio debidamente formalizados por sus propietarios ante entidades de custodia.”

Sin embargo, hasta ahora ninguna comunidad autónoma ha habilitado medidas directas de incentivo hacia los propietarios que llegan a acuerdos de estas características. Aun así, se considera justo establecer un incentivo económico hacia un compromiso de esta naturaleza, dado que tanto la celebración de los acuerdos como el mantenimiento de los terrenos en buenas condiciones ambientales conlleva costes efectivos, tanto para los titulares de los mismos como para las entidades de custodia del territorio firmantes de los acuerdos, mientras que los beneficios ambientales que se derivan de la conservación del patrimonio natural en estas fincas supone un beneficio para el conjunto de la sociedad.

Por lo tanto, la propuesta consiste en aplicar por parte de la comunidad autónoma de una deducción en el tramo autonómico o estatal de la cuota íntegra del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, en el supuesto que el contribuyente sea titular de un terreno rústico incluido en un acuerdo de custodia del territorio suscrito con una entidad de custodia del territorio.

Para gozar de la deducción se deberían establecer varios requisitos. De forma necesaria se debería establecer que la finca (o parte de la misma) incluida en el acuerdo de custodia no debería estar directamente afectada al desarrollo de una actividad económica. También podría ser interesante que la regulación del impuesto estableciese la necesidad de una vigencia mínima del acuerdo, así como que este incluyera compromisos de mantenimiento y mejora de los valores naturales, patrimoniales o paisajísticos de la finca objeto del acuerdo, a determinar reglamentariamente.

- d. Las entidades ambientales vinculadas a la ecología y a la protección y mejora del medio ambiente juegan un papel clave en la conservación del medio ambiente. Su tarea de conservación proporciona múltiples externalidades positivas al conjunto de la sociedad.

Beneficiarios

- a. Personas empleadas por instituciones públicas y privadas que requieran desplazamiento para el desarrollo de su trabajo.
- b. Personas físicas que inviertan en la gestión forestal sostenible y la certificación forestal.
- c. Titulares de terrenos rústicos incluidos en un acuerdo de custodia del territorio, excepto aquellos que no sean contribuyentes del IRPF (por ejemplo, propietarios públicos o corporativos) o aquellos en los que se realicen actividades económicas. Asimismo, para resultar beneficiario el acuerdo debe ser inscrito en el registro anteriormente mencionado y cumplir las condiciones de elegibilidad determinados reglamentariamente en relación con los compromisos medioambientales a mantener o mejorar en el espacio.

- d. Sujeto pasivo del IRPF (según la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio).

Importe de la deducción

a.

Base liquidable (€)	Deducción aplicable (Porcentaje)
Hasta 17.707,20	33%
De 17.707,21 a 33.007,20	20%
Más de 33.007,20	0%

Esta deducción no se aplicará a las rentas satisfechas en especie por las empresas para favorecer el transporte colectivo de sus empleados y que se beneficien de la exención prevista en el apartado h del artículo 42 de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

- b. Se propone que las inversiones y gastos realizados en fincas forestales con Instrumento de Ordenación Forestal (IOF) o plan de gestión forestal aprobado, y que estén previstas dentro del contenido del IOF, disfruten de una desgravación del 30% de la cantidad invertida o desembolsada, aplicable directamente en la cuota del IRPF¹⁷.

Adicionalmente, la desgravación aplicable en la cuota del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas podrá ser del 50% cuando se acredite a través de un instrumento de certificación forestal, la sostenibilidad de la gestión desde un punto de vista social, ambiental y económico.

En caso de que dichas inversiones y gastos realizados en fincas forestales para la elaboración del IOF o para alcanzar la certificación, hayan sido obtenidas a través de ayudas públicas, no habrá derecho a deducción.

- c. El importe de la deducción podría tener una parte fija y otra variable dependiente de la superficie del terreno sujeto a custodia según una escala aplicable por tramos.

La articulación de la deducción precisaría la creación de un “Registro Oficial de las Entidades de Custodia y de los Acuerdos”, donde estos deberían necesariamente ser inscritos para beneficiarse de la deducción. Un registro de estas características está en fase avanzada de creación en Cataluña.

Optativamente, como es habitual en algunas deducciones, se podría establecer un porcentaje de la cuota íntegra del impuesto como límite máximo de la deducción.

- d. La deducción podría ser del 15% de la cantidad donada, con la posibilidad de establecer un umbral máximo sobre la parte correspondiente de la cuota del impuesto.

Impacto económico orientativo de la medida

- a. No se dispone de suficiente información para realizar una estimación.

¹⁷ Propuesta de fiscalidad específica para la cadena de valor del sector forestal, presentada por COSE, ASEMFO, ASPAPEL Y CONFEMADERA en junio de 2015. Disponible en: <http://www.aspapel.es/content/cose-asemfo-aspapel-y-confemadera-proponen-al-magrama-un-programa-de-impulso-la-economia-de->

- b. Para valorar el impacto de esta medida, se considera que en global se pueden movilizar actuaciones de gestión forestal en 100.000 ha/año de fincas privadas que dispongan de instrumento de ordenación forestal (IOF).

Estas actuaciones suponen una inversión media de 1.000 €/ha, las cuales suponen una inversión global de unos 100 millones de euros. La deducción propuesta del 30% supondría un total de 30 millones de euros.

Los trabajos forestales se caracterizan por ser de alta incidencia ocupacional debido a que requieren de un elevado gasto en mano de obra. Así, de media, los trabajos de gestión silvícola de una hectárea necesita de 6 jornales para poderse llevar a cabo. Con 100.000 hectáreas trabajadas, hablaríamos de 600.000 jornales que se traducen en 3.000 puestos de trabajo continuos.

- c. Como dato orientativo, actualmente existen 2.687 acuerdos de custodia repartidos por todo el territorio español (excepto Ceuta y Melilla)¹⁸.

Aparte de los titulares no elegibles, el volumen de titulares finalmente beneficiarios dependería del grado de exigencia de los compromisos ambientales requeridos a los firmantes.

- d. En Cataluña esta deducción fue establecida en 2008 sobre el tramo autonómico. Según la información facilitada por la Dirección General de Tributos de la Generalitat de Cataluña correspondiente al año 2010, 1.621 declarantes solicitaron esta deducción. Este dato extrapolado al conjunto de España (en función de la población) supondría unos 10.146 declarantes.

Según la información facilitada por la Dirección General de Tributos de la Generalitat de Cataluña en 2010 se produjo un importe de deducción total de 24.369 €. Este dato extrapolado al conjunto de España (en función del Producto Interior Bruto) supondría una reducción de la recaudación del impuesto de 124.493 €.

En caso de aplicación sobre el tramo estatal, el coste de la medida dependería lógicamente del porcentaje de deducción aplicado.

Posible articulación legal

Modificaciones en las regulaciones de los tramos autonómicos de las diferentes comunidades autónomas y a nivel estatal modificación de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio.

En lo relacionado con los acuerdos de custodia del territorio, la Ley 42/2007 menciona explícitamente a las comunidades autónomas como aquellas administraciones que deben incentivar los acuerdos de custodia. Por esta razón sugerimos que sea en el tramo autonómico del IRPF de las respectivas CCAA donde sea regulada esta nueva deducción. Sin embargo, no hay impedimento alguno para que un incentivo de este tipo pudiera aplicarse sobre el tramo estatal de dicho impuesto.

Observaciones

Con carácter previo, cabe considerar que este tipo de incentivos son mucho más efectivos si se articulan como ayudas públicas directas y no como beneficios fiscales en el IRPF, porque en este impuesto un gran

¹⁸ Plataforma de custodia del territorio, 2015. Informe 4º Inventario de Iniciativas de Custodia del Territorio del Estado español. Disponible en: https://www.custodia-territorio.es/sites/default/files/informe_iv_inventarioc_t_2edicion.pdf

número de ciudadanos no están obligados a declarar, ya que la obligación de declarar se sitúa en 22.000 euros anuales, por lo que un elevadísimo número de jóvenes y buena parte de los trabajadores con menor cualificación no presentan la declaración del impuesto y, en consecuencia, no podrían aplicar la nueva deducción. Esta es una limitación que se ha de tener en cuenta a la hora de la aplicación de estas modificaciones.

En relación a la propuesta sobre las donaciones dinerarias o de bienes a entidades ambientales vinculadas a la ecología y a la protección y mejora del medio ambiente:

En Cataluña esta deducción fue establecida por la Ley 16/2008, de 23 de diciembre, de medidas fiscales y financieras, en su artículo 34:

"Deducción en la cuota del IRPF por donaciones a determinadas entidades en beneficio del medio ambiente, la conservación del patrimonio natural y de custodia del territorio:

- 1. En la parte correspondiente a la comunidad autónoma de la cuota íntegra del impuesto sobre la renta de las personas físicas, se puede aplicar, junto con la reducción porcentual que corresponda sobre el importe total de las deducciones de la cuota establecidas por la Ley del Estado reguladora del impuesto, una deducción por donativos a favor de fundaciones o asociaciones que figuren en el censo de entidades ambientales vinculadas a la ecología y a la protección y mejora del medio ambiente del departamento competente en esta materia.*
- 2. El importe de la deducción se fija en el 15% de las cantidades donadas, con el límite máximo del 5% de la cuota íntegra autonómica.*
- 3. La deducción establecida por este artículo queda condicionada a la justificación documental adecuada y suficiente de los presupuestos de hecho y de los requisitos que determinen su aplicabilidad. En particular, las entidades beneficiarias de estos donativos deben enviar a la Agencia Tributaria de Cataluña, dentro de los primeros veinte días de cada año, una relación de las personas físicas que han efectuado donativos durante el año anterior, con la indicación de las cantidades donadas por cada una de estas personas."*

1.6 Exenciones en el Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados para favorecer los Acuerdos de Custodia del Territorio

Objetivo

Incentivar la constitución de acuerdos de custodia del territorio para la protección de los espacios naturales.

Justificación

El Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITPAJD) es un impuesto estatal que grava las transmisiones onerosas de bienes y derechos, constitución de derechos reales, préstamos, fianzas, arrendamientos, pensiones y concesiones administrativas. La base imponible está constituida por el valor real del bien transmitido o del derecho que se constituya o ceda.

Según el Real Decreto Legislativo 1/1993, de 24 de septiembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (art. 7.5), las compras realizadas por "empresarios o profesionales en el ejercicio de su actividad empresarial o profesional" quedan exentas del impuesto. En este supuesto se encontrarían las adquisiciones de terrenos por parte de titulares de explotaciones agrarias. La aplicación de esta normativa a los propietarios de terrenos con acuerdos de custodia del territorio supone que en el caso de que éstos desearan ampliar sus propiedades adquiriendo nuevos terrenos (y eventualmente sumarlos a los acuerdos de custodia suscritos)

estarían exentos del impuesto tanto aquellos dedicados efectivamente a la actividad agraria como aquellos que tuvieran la finca arrendada a terceros; en cambio, los compradores de fincas no explotadas no estarían exentos del impuesto¹⁹.

Por lo tanto, la transmisión de fincas sujetas a un acuerdo de custodia del territorio se encuentra sujeta a este impuesto. También está sujeta al impuesto la constitución de un derecho de custodia sobre la finca. En ambos casos se aplica un tipo del 6% sobre el valor real de la finca (artículo 11 del Real Decreto Legislativo 1/1993, de 24 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados).

La existencia de este impuesto puede desincentivar la constitución de acuerdos de custodia que pueden contribuir de forma importante a la conservación del patrimonio natural.

Descripción

Reforma del impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITPAJD) con el fin de que permita:

- | Exención del impuesto por la cesión de derechos mediante acuerdos/contratos de custodia del territorio.
- | Exención por la transmisión onerosa de fincas sujetas a un acuerdo/contrato de custodia del territorio y que mantengan dicho contrato después de la transmisión.
- | Exención por la realización de documentos notariales derivados de acuerdos/contratos de custodia.

Beneficiario

- | Propietarios de fincas sujetas a un acuerdo de custodia del territorio.
- | Entidades que gestionan fincas mediante un acuerdo de custodia del territorio.

Importe de la deducción

Exención total del impuesto.

Estimación de la reducción en la recaudación

No se dispone de una estimación de la reducción de la recaudación puesto que se desconoce el valor de las fincas sobre las que se han realizado acuerdos/contratos de custodia en el último año.

A nivel orientativo se dispone de los siguientes datos para Cataluña: el año 2017 se habían firmado 765 acuerdos de custodia que afectaban una superficie total de 40.072,14 hectáreas²⁰. Para España, en 2015 la superficie terrestre total dedicada a la custodia del territorio ascendía a 550.987 ha, a través de 2.687 acuerdos²¹.

¹⁹ Plataforma de custodia del territorio, 2010. Estudio jurídico sobre la custodia del territorio. Disponible en: http://custodia-territorio.es/sites/default/files/archivos/estudiocustodiateritorio_final.pdf

²⁰ Xarxa de Custòdia del Territori. Septiembre de 2017. www.custodiateritori.org/ca/cdt/inventari.html

²¹ Plataforma de custodia del territorio, 2016. 4º Inventario de iniciativas de custodia del territorio. Disponible en: https://www.custodia-territorio.es/sites/default/files/informe_iv_inventarioc_t_2edicion.pdf

Posible articulación legal

La implantación de esta propuesta requeriría la modificación del Real Decreto Legislativo 1/1993, de 24 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.

Observaciones

Los acuerdos de custodia del territorio son un tipo de contratos que regulan la propiedad de una finca mediante los cuales el propietario de la misma, manteniendo la propiedad de la misma, cede su gestión a una entidad (generalmente sin ánimo de lucro) con el objetivo de proteger sus valores naturales para el futuro.

1.7 Consideración de las Fincas de Interés Natural en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones

Objetivo

El objetivo es establecer beneficios fiscales en el impuesto sobre sucesiones y donaciones (impuesto de regulación autonómica) para incentivar la conservación de fincas de elevado interés natural.

Justificación

Hay determinadas fincas cuya conservación es importante o crítica en términos de conservación del patrimonio natural. Su existencia y correcta conservación proporciona múltiples externalidades positivas a la sociedad en su conjunto, así como un mejor estado ecológico de la red de espacios naturales.

Descripción

Tomando el ejemplo de la Ley de regulación del impuesto sobre Sucesiones y Donaciones en Cataluña, se propone ampliar la normativa al marco del estado español:

- | Para transmisiones *mortis causa*, reducción del 95% del impuesto del valor de las fincas rústicas, siempre que dispongan de un instrumento de ordenación aprobado por la administración competente, posean un acuerdo, contrato o convenio de gestión con la administración forestal o bien que las fincas objeto de transmisión hayan sufrido incendios en los últimos 25 años previos a la muerte del titular o hayan sido declaradas como zonas de actuación urgente para esta misma razón. El otorgamiento de la reducción dependería del mantenimiento de la finca en el patrimonio del adquirente durante un periodo mínimo de 10 años desde la muerte del causante.
- | Reducción en la adquisición por causa de muerte de bienes del patrimonio natural. Afectaría a aquellas fincas rústicas ubicadas en espacios integrados en el Inventario Español de Espacios Naturales Protegidos o espacios de la Red Natura 2000 y consistiría en el 95% de su valor. Nuevamente, el otorgamiento de la reducción se supedita al mantenimiento de la titularidad de las fincas durante un mínimo de 10 años.

En el supuesto de las superficies rústicas, si bien habría margen autonómico para la mejora de la reducción, se estima oportuno sólo hacerlo en caso de fincas que adopten instrumentos de gestión sostenibles. A estos efectos, sería necesario que los beneficios fiscales fueran concebidos -de forma no limitativa o bien con referencia a alguna figura de gestión a definirse- para incluir también prácticas agrarias y del sector primario en general que garanticen la gestión sostenible de la finca afectada.

Beneficiario

El cónyuge, los descendientes, los ascendientes o los colaterales hasta tercer grado de la persona fallecida o el receptor de la donación, en su caso (según lo que disponga la normativa correspondiente de la comunidad autónoma).

Importe de la deducción

Reducción a la base imponible del 95% del valor de las fincas.

Estimación de la reducción en la recaudación

En Cataluña se estima una reducción de la recaudación anual de 900.000€ por esta bonificación, que es un 0,46% de los ingresos previstos por el impuesto.

La recaudación total del Impuesto sobre sucesiones y donaciones fue de 2.241,66 millones de euros en 2015²².

Posible articulación legal

Modificación de la Ley de Sucesiones y Donaciones en las diferentes comunidades autónomas, modificación de la Ley 29/1987, de 18 de diciembre, del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.

Observaciones

En una segunda fase, también se podría aplicar una bonificación a la adquisición o donación de fincas sujetas a acuerdos/contratos de custodia del territorio debidamente formalizados o a la adquisición de derechos reales sobre las fincas.

Experiencias análogas previas

En Cataluña existe la Ley 19/2010, de 7 de junio, de regulación del impuesto sobre sucesiones y donaciones, en la que en sus artículos 27 y 28 hay una reducción por la adquisición de bienes del patrimonio natural:

Artículo 27: Supuestos de aplicación

En las adquisiciones por causa de muerte que correspondan al cónyuge, a los descendientes, a los ascendientes o a los colaterales hasta el tercer grado del causante, puede aplicarse a la base imponible una reducción del 95 % del valor de las fincas rústicas de dedicación forestal ubicadas en terrenos incluidos en un espacio integrado en el Plan de espacios de interés natural o en un espacio integrado en la red Natura 2000.

Artículo 28: Regla de mantenimiento

El disfrute definitivo de la reducción establecida en la presente sección queda condicionado al mantenimiento del bien en el patrimonio del adquirente durante los diez años siguientes a la fecha de la muerte del causante, salvo que el adquirente fallezca en este plazo.

²² Bankinter, 2018. Impuesto de Sucesiones y Donaciones (por CC. AA.). Disponible en: <https://blog.bankinter.com/economia/-/noticia/2017/3/8/novedades-impuesto-sucesiones-2017-comunidades-autonomas>

1.8 Reforma del Impuesto sobre la Electricidad

Objetivo

El objetivo es que este impuesto deje de ser *ad valorem* (es decir, que deje de ser en función del precio de la electricidad) y pase a ser en función de la electricidad consumida.

Justificación

Con la configuración actual del impuesto, los grandes consumidores salen muy beneficiados porque al tener capacidad de negociar unos precios de la electricidad inferiores, la carga impositiva también les resulta inferior, al tratarse de un impuesto *ad valorem*.

El cambio de base imponible propuesta, para adoptar como base la electricidad consumida tiene la finalidad de introducir una mayor transparencia en el impuesto, de manera que sea claramente visible para todos los contribuyentes y que esté directamente relacionado con el consumo real de energía, incentivando así el ahorro y la eficiencia energética. Esta propuesta fue recogida en el Informe de la Comisión de expertos para la reforma del sistema tributario Español (2014). Este informe afirma que “Debería reformarse el Impuesto sobre la Electricidad con arreglo a los siguientes criterios:

- a. Sustituir la actual base imponible del Impuesto sobre la Electricidad, que prácticamente coincide con el importe facturado, por el número de kilovatios-hora consumidos, de modo que se incentive la eficiencia y el ahorro energético.
- b. Limitar drásticamente las exenciones en este impuesto, que en todo caso deberían ceñirse a valores mínimos y justificarse en cada caso concreto de modo explícito, transparente y exhaustivo.” (páginas 324-325).

Por otra parte, se propone una configuración de los tipos impositivos por tramos, según el tipo de contribuyente, como un primer paso hacia una mayor convergencia futura de los tipos impositivos, de manera que se internalicen los costes ambientales de la energía. Cabe destacar que otros Estados europeos, como por ejemplo Francia y Alemania, ya tienen configurado un impuesto sobre la electricidad en términos similares a los que se proponen.

Tipo impositivo

Los tipos impositivos serán los siguientes:

- a. 10 €/MWh para personas físicas.
- b. 7 €/MWh para las microempresas, pequeñas y medianas empresas según se definen en la Recomendación 2003/361/CE.
- c. 4 €/MWh para consumidores industriales en lo referente a la electricidad usada en las siguientes actividades:
 - Reducción química y procesos electrolíticos
 - Procesos mineralógicos. Se consideran procesos mineralógicos los clasificados en la división 23 del Reglamento (CE) n.º 1893/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 2006, por el que se establece la nomenclatura estadística de actividades económicas NACE Revisión 2 y por el que se modifica el Reglamento (CEE) n.º 3037/90 del Consejo y determinados Reglamentos de la CE sobre aspectos estadísticos específicos.

Procesos metalúrgicos. Se consideran procesos metalúrgicos los relativos a la producción de metal y su preparación, así como, dentro de la producción de productos metálicos, la producción de piezas de forjado, prensa, troquelado y estiramiento, anillos laminados y productos de mineral en polvo, y tratamiento de superficies y termotratamiento de fundición, calentamiento, conservación, distensión u otros termotratamientos.

- d. 4 €/MWh para actividades industriales cuya electricidad consumida represente más del 50% del coste de un producto.
- e. 5 €/MWh para el resto de casos.

Recaudación estimada

En 2016, este impuesto recaudó 1.290 millones de euros²³.

El objetivo de la reforma propuesta no es necesariamente recaudar más, sino introducir una señal ambiental en el impuesto.

Posible articulación legal

Se modifica el artículo 99 del Título III- Capítulo II de la Ley 38/1992, de 28 de diciembre, de Impuestos Especiales. Este artículo se modifica de forma que establezca los tipos impositivos propuestos anteriormente.

Observaciones

Además, como apunta el Informe de la Comisión de expertos para la reforma del sistema tributario Español (2014), se podría considerar la supresión del Impuesto sobre el Valor de la Producción de la Energía Eléctrica, compensándose la pérdida de su recaudación a través de un incremento del impuesto sobre la Electricidad, que en la cuantía de ese incremento no estaría cedido a las comunidades autónomas.

1.9 Reforma en la Ley de Mecenazgo en lo que refiere a IRPF, Impuesto de Sociedades e Impuesto sobre la Renta de No Residentes

Objetivos

- Favorecer fiscalmente a las organizaciones que trabajan en defensa del medio ambiente.
- Favorecer las donaciones de fincas en favor de su conservación.

Justificación

El mecenazgo permite canalizar recursos privados –ya sean monetarios o en especies– hacia políticas de interés general, entre las cuales están las de protección del medio ambiente. Por otro lado, la actividad de las entidades ambientalistas se puede incentivar dándoles un trato fiscal más favorable.

La *Ley 49/2002, de 23 de diciembre, del régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos al mecenazgo*, regula estos dos aspectos. En particular establece los siguientes beneficios

²³ Agencia Tributaria, 2016. Informe Anual de Recaudación Tributaria. Disponible en: https://www.agenciatributaria.es/static_files/AEAT/Estudios/Estadisticas/Informes_Estadisticos/Informes_Anuales_de_Recaudacion_Tributaria/Ejercicio_2016/IART16.pdf

fiscales que afectan a tributos de titularidad estatal, en lo que respecta a donativos, donaciones y aportaciones a entidades sin ánimo de lucro:

- | Deducción del 75% de la base de deducción en la cuota íntegra del IRPF cuando la cantidad donada es de hasta 150 euros donados y del 30% de la cantidad que exceda a esa cifra; y del 35% cuando se hayan efectuado donativos por la misma o mayor cantidad a la misma entidad en los dos periodos impositivos inmediatos anteriores (artículo 19) y del Impuesto sobre la Renta de No Residentes (IRNR) (artículo 21);
- | Deducción del 35% de la base de deducción en la cuota del impuesto sobre Sociedades (IS), hasta un máximo del 35% de la base imponible (artículo 20). Si en los dos periodos impositivos inmediatos anteriores se hubieran realizado donativos, donaciones o aportaciones con derecho a deducción en favor de una misma entidad por importe igual o superior, en cada uno de ellos, al del período impositivo anterior, el porcentaje de deducción aplicable a la base de la deducción en favor de esa misma entidad será el 40 por ciento.

La Ley 49/2002 establece que estos porcentajes podrán incrementarse hasta un 5% más para las actividades prioritarias de mecenazgo, que deben ser establecidas por la Ley General de Presupuestos (artículo 22).

Estas propuestas quedan resumidas en la siguiente tabla:

Importe de la donación	Actividad No Prioritaria de Mecenazgo	Actividad Prioritaria de Mecenazgo
Hasta 150 €	75%	80%
Exceso sobre 150 €	30%	35%
Exceso sobre 150 € y recurrencia	35%	40%

También establece que las ganancias derivadas de donaciones, donativos o aportaciones a que se refiere la Ley están exentas del IRPF, del IRNR y del IS.

Sin embargo, todavía hay mucho margen para ahondar en los incentivos fiscales mencionados y hacer todavía más atractivas para los particulares las actividades de mecenazgo, en especial las que tienen motivación ambiental.

Descripción

Se propone ampliar la exención del impuesto de sociedades (art. 7 de la Ley 49/2002) a:

- | Las actividades de protección de la biodiversidad, de custodia del territorio y de desarrollo rural sostenible;
- | Las explotaciones económicas destinadas exclusivamente a la prestación de servicios a favor de entidades sin fines lucrativos, así como las de formación y promoción del voluntariado o de la acción social y ambiental;
- | Las explotaciones económicas consistentes en la organización de actividades públicas de difusión y promoción ambiental.

En relación a los incentivos para donaciones, se propone añadir a las donaciones ya previstas en la ley (art. 17 de la Ley 49/2002) las donaciones de fincas y constitución de derechos reales sobre fincas que estén incluidas en el Inventario Español de Espacios Naturales Protegidos, en la Red Natura 2000 o en áreas protegidas por instrumentos internacionales, o que cuenten con alguna figura asimilable de

protección a nivel autonómico, o bien fincas que estén incluidas en suelo rural preservado de la construcción por la ordenación territorial por motivos de conservación de la naturaleza o por sus valores ecológicos, agrícolas, ganaderos, forestales y paisajísticos.

La base de deducción, en el caso de donativos o donaciones de fincas, podría ser el valor contable que tuvieran las fincas en el momento de la transmisión o bien el valor determinado conforme a las normas del Impuesto sobre Patrimonio. En el caso de constitución de derechos reales sobre fincas, la base podría ser el importe anual que resultara de aplicar en cada uno de los períodos impositivos de duración del derecho un cierto porcentaje al valor catastral.

Estimación de la reducción en la recaudación

No se dispone de una estimación de lo que representaría la aplicación de las propuestas presentadas.

A título orientativo se dispone de datos del Ministerio de Hacienda del año 2014. Dicho año las deducciones por donativos (todos, no solo los de carácter ambiental) sumaron un importe de 221,5 millones de euros, de los cuales 216,2 fueron donaciones de carácter general y 5,3 donaciones a actividades y programas prioritarios de mecenazgo. El importe medio de las donaciones fue de 75 euros²⁴.

Observaciones

La proposición de Ley de modificación de la ley 49/2002, presentada por el Grupo Parlamentario Catalán (Convergència i Unió) el 23 de mayo de 2014, propone también las siguientes medidas, que podrían ser consideradas también en esta reforma:

- | Deducción específica en el IRPF equivalente al 100% para los primeros 150 euros donados a una entidad sin fin de lucro que cumpla con los requisitos establecidos en la presente ley.
- | Facilitar la utilización de nuevas modalidades de financiación pública y privada destinada a entidades de interés público en el ámbito de la investigación, de la cultura, social y educativo, a través de los fondos patrimoniales indisponibles. La utilización de los fondos patrimoniales indisponibles, responde a la voluntad de determinadas entidades de colaborar en el sostenimiento de actividades de interés general mediante donaciones y aportaciones otorgadas a entidades no lucrativas con la finalidad de que con ellas se constituya un fondo indisponible, exceptuando los rendimientos financieros que se obtengan mediante la inversión de dicho fondo. Es de subrayar que en otros ordenamientos jurídicos, como el ordenamiento francés, esta forma de financiación tiene especial relevancia y ha significado un avance especial en la colaboración con los sectores público-privado. Las fundaciones y las asociaciones de interés general, de esta forma, tendrían menor dependencia directa de los presupuestos públicos anuales, avanzando en su actividad investigadora, cultural o social, obteniendo los resultados deseados.
- | Plantear un conjunto de ajustes destinados, ampliar el concepto de entidades sin fines lucrativos, incluyendo a los consorcios promovidos o participados por las Administraciones Públicas con finalidades de interés general. También se pretende ampliar el concepto de entidades beneficiarias al mecenazgo, entre las que se incluyen las universidades privadas; las residencias universitarias, sin ánimo de lucro; los centros y estructuras de investigación de las comunidades autónomas con competencia exclusiva en materia de investigación; las instituciones que sean declaradas Instituciones de Investigación de Excelencia; los Centros Tecnológicos y los Centros de Apoyo a la Innovación Tecnológica. Además, también, se actualiza la lista de explotaciones económicas

²⁴ Secretaría de Estado de Hacienda, 2015. Memoria de la Administración Tributaria. Año 2015. Tomo 1. Disponible en: [http://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/Inspgral/Memorias/Memoria%20Tributaria%202015/MAT%202015%20Tomo%201%20\(acc\).pdf](http://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/Inspgral/Memorias/Memoria%20Tributaria%202015/MAT%202015%20Tomo%201%20(acc).pdf)

exentas reguladas por el artículo 7 y se establece una bonificación del 95% para entidades acogidas al mecenazgo.

Simplificar la gestión de la declaración de utilidad pública, eliminando un requisito previo de naturaleza muy subjetiva que no se da en otras entidades, como es el caso de las fundaciones beneficiarias de los incentivos fiscales al mecenazgo establecidos en la presente ley. Será el Ministerio del Interior u órgano competente autonómico el órgano que reconocerá plenamente a las asociaciones el cumplimiento de los fines de interés general, previo informe preceptivo del Ministerio de Hacienda. La finalidad de esta modificación es evitar que se desvirtúe la personalidad jurídica de las entidades sin fines lucrativos que actúan como asociación declarada de “utilidad pública”, simplificar los trámites administrativos e implantar el criterio doctrinal establecido por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE), y la Dirección General de Tributos del Ministerio de Economía y Hacienda en otros ámbitos, en el que se establece que el requisito previo de reconocimiento o cualificación por parte de la Administración Tributaria solo puede tener un alcance de comprobación, pero nunca puede ser constitutivo. Es de destacar que el Ministerio del Interior y el órgano competente de la respectiva comunidad autónoma, deberán evaluar detalladamente todos los documentos aportados por las entidades que pretendan ser declaradas de utilidad pública y deberán velar por el respeto de la legalidad vigente. En caso que una entidad trate de eludir el contenido de la ley se les aplicará las respectivas sanciones previstas en la legislación. Además, la ley mantiene la obligación de rendir cuentas y la elaborar la memoria económica con la finalidad de fomentar las obligaciones relacionadas con la transparencia en el tratamiento y en la gestión de todas las actividades de mecenazgo.

Posible articulación legal

Todas estas propuestas podrían incluirse en una propuesta de ley de modificación de la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo.

1.10 Consideración de la Contaminación en los Cánones de Agua.

Objetivo

Gravar el uso del agua y la carga contaminante vertida a aguas superficiales o subterráneas y por los usuarios domésticos e industriales. Desincentivar el vertido de aguas residuales en el medio ambiente y estimular el saneamiento.

Justificación

Actualmente, casi todas las comunidades autónomas tienen en su marco legal vigente cánones de agua o saneamiento (cabe destacar que, aparte de las pocas que no lo tienen, existen algunas que lo tienen pero no gravan la contaminación)²⁵. Las particularidades y diferencias entre sí son notables, desde el hecho impositivo hasta el tipo impositivo y los contaminantes considerados.

Consecuentemente, esta ficha pretende ser una propuesta general para incorporar la contaminación en aquellos cánones de agua que no la gravan, aunque las realidades existentes sean notablemente diferentes.

²⁵ Secretaría General de Financiación Autonómica y Local, 2018. Tributación autonómica.. Capítulo III. Impuestos propios. Disponible en: <http://www.hacienda.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Financiacion%20Autonomica/Paginas/tributospropiosautonomicos.aspx>

Se pretende que el canon tenga un marcado componente ecológico, si grava el uso real o potencial del agua y la contaminación que, una vez utilizada, se pueda producir. Concretamente, la parte del canon relativa a la contaminación industrial puede estar orientada a la prevención en origen de la contaminación.

Hecho imponible

Uso del agua facilitada por las entidades suministradoras y la procedente de captaciones de aguas superficiales o subterráneas, incluidas las instalaciones de recogida de aguas pluviales que efectúen directamente los mismos usuarios. Este uso incluye el vertido de aguas residuales.

Exenciones

- | Los consumos realizados por los servicios públicos de extinción de incendios o los que con las mismas características sean efectuados u ordenados por las autoridades públicas en situaciones de extrema necesidad o catástrofe.
- | La utilización del agua para fuentes públicas y monumentales, limpieza de calles y riego de parques, jardines y campos deportivos públicos, siempre y cuando el agua utilizada tenga la calidad de agua no potable o proceda de fuentes alternativas de producción y no haya sido distribuida mediante las redes de suministro de agua potable.
- | Usos de aguas residuales reutilizadas.

Sujeto pasivo

En concepto de contribuyente, las personas físicas y jurídicas, públicas o privadas, usuarias de agua, que la reciban a través de entidades suministradoras u operadores en alta, que la capten de instalaciones propias, de una infraestructura de la Entidad Autónoma del Agua o bajo el régimen de concesión de abastecimiento o la produzcan mediante instalaciones de tratamiento de agua marina.

Las entidades autonómicas suministradoras son sustitutas del contribuyente. Están obligadas a repercutir íntegramente el importe del canon del agua sobre el usuario final, que está obligado a soportarlo.

Salvo que en algún caso particular sea oportuno, por lo general no es necesario cambiar el sujeto pasivo de los cánones existentes.

Base imponible

En lo que respecta al consumo, la base imponible está constituida, en general, por el volumen de agua utilizado o, si no se conoce, por el volumen de agua estimado, expresado, en cualquier caso, en metros cúbicos. En los casos de usos de agua para el abastecimiento a terceros, se entiende que el volumen de agua utilizado incluye el volumen de agua captado del medio, el entregado por terceros y el producido en instalaciones de tratamiento de agua marina.

La base imponible del canon del agua en la parte referida a la contaminación es la cantidad de contaminación emitida en las aguas. A continuación se enumeran los principales parámetros utilizados por las diferentes CCAA para el cálculo del gravamen específico de contaminación. Cada canon utiliza parámetros distintos:

- MES = materias de suspensión
- DQO = demanda química de oxígeno
- SOL = sales solubles
- MI = materias inhibidoras

MP = metales pesados
NTK = nitrógeno orgánico y amoniacal
MO = materias oxidables
P = fósforo
SS = concentración media del vertido en sólidos en suspensión
IT = temperatura
DBO₅ = demanda bioquímica de oxígeno a cinco días
COND2000 = conductividad eléctrica a 25°C
TOX = toxicidad

Tipo impositivo o tarifas

Existen varios métodos de cálculo del canon de saneamiento en las comunidades autónomas y sin que sea posible definir cuál es la opción óptima puesto que no siempre son comparables entre sí.

Algunas optan por asignar un precio a la unidad básica de cada factor contaminante, que se multiplica por la cantidad total vertida, y otras utilizan un coeficiente de carga contaminante (resultante de una fórmula con los parámetros de contaminación) como índice corrector del precio de la cuota final. Ambas opciones posibilitan penalizar más aquellos contaminantes más perjudiciales.

Estimación del número de sujetos pasivos

El número de empresas industriales en España en 2014 era de 188.470²⁶.

Estimación de la recaudación

Al no proponer un tipo impositivo concreto no es posible calcular la posible recaudación. Se podría estimar a partir de las cantidades recaudadas por las comunidades autónomas en concepto de canon de saneamiento pero los datos disponibles no especifican el porcentaje que representa el gravamen de contaminación.

A continuación se concretan algunas de las cantidades globales recaudadas por los diferentes cánones en 2017 para mostrar la dimensión del impuesto:

- | Cataluña: 503.624,10 miles de euros
- | Galicia: 49.976,40 miles de euros
- | Asturias: 70.631,71 miles de euros (recaudación 2013, último disponible).
- | Cantabria: 29.485,03 miles de euros
- | La Rioja: 9.961,86 miles de euros
- | Murcia: 48.171,59 miles de euros
- | Comunidad Valenciana: 267.056,13 miles de euros
- | Aragón: 51.500,91 miles de euros
- | Extremadura: 16.061,93 miles de euros
- | Islas Baleares: 85.309,36 miles de euros

²⁶ Dato obtenido del Instituto Nacional de Estadística, <http://www.ine.es/>

Posible destino de los fondos obtenidos

Normalmente, el grueso de los recursos de los cánones de agua se destina a la consecución de los objetivos de la planificación hidrológica y saneamiento, y particularmente a la dotación de los gastos de inversión y explotación de las infraestructuras que se requieren en la misma.

Posible articulación legal

Aprobación del canon de saneamiento en caso de su inexistencia, o modificación del articulado existente respecto a la base imponible y el tipo de gravamen de los usos industriales y asimilables.

1.11 Reforma del Canon de Utilización de los Bienes del Dominio Público Hidráulico

Objetivo

Gravar la ocupación, utilización y aprovechamiento de todos los bienes de dominio público hidráulico, que requieran concesión o autorización administrativa.

Justificación

La Directiva 2000/60/CE (Directiva Marco del Agua) establece la obligación de alcanzar el buen estado de las masas de agua así como de prevenir su deterioro adicional. Para ello establece igualmente la necesidad de recuperar los costes derivados de los servicios del agua hasta un nivel que estimule un mejor uso del recurso y contribuya al buen estado. Se consideran tres tipos de costes: de gestión, de recurso y ambiental. El “Acuerdo de Asociación” firmado entre España y la Comisión Europea incluye igualmente entre sus condiciones *ex ante* la obligación de recuperar los costes de los servicios del agua.

La normativa vigente (Artículo 112 del RDL 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas) considera solo parcialmente las mencionadas obligaciones, al establecer que la ocupación, la utilización y el aprovechamiento de los bienes de dominio público hidráulico incluidos en los apartados b) *los cauces de corrientes naturales, continuas o discontinuas* y c) *los lechos de los lagos y lagunas y los de los embalses superficiales en cauces*, del artículo 2 de dicha ley, devengarán a favor del Organismo de cuenca competente una tasa (canon de utilización de bienes del dominio público hidráulico), destinada a la protección y mejora de dicho dominio. El marco legal es, por tanto, incompleto, porque deja fuera determinados bienes de dominio público hidráulico.

Para que esta tasa sea más efectiva en el fin (determinado por ley) de la protección y mejora del dominio público hidráulico, es necesario incluir a todos los bienes de dominio público hidráulico establecidos por el citado artículo 2. Es decir, incluir los apartados a) *Las aguas continentales, tanto las superficiales como las subterráneas renovables con independencia del tiempo de renovación*, d) *los acuíferos, a los efectos de los actos de disposición o de afección de los recursos hidráulicos* y e) *las aguas procedentes de la desalación de agua del mar*²⁷, dentro de los conceptos que devengarán el canon de utilización de bienes del dominio público hidráulico, cuyo destino será (por ley) la protección y mejora de dicho dominio.

²⁷ Las aguas procedentes de la desalación forman parte de las aguas continentales del Dominio Público Hidráulico. En esta propuesta se gravaría lo que corresponde al uso y ocupación del dominio público hidráulico y marítimo-terrestre de la desalación, y no los impactos asociados al consumo energético o la producción de residuos (salmueras), que serían materia de otras propuestas.

Por otra parte, es necesario considerar todos los costes derivados de los servicios del agua a la hora de calcular el canon. Es decir, los costes de gestión, de recurso y ambientales que no fueran ya cubiertos por otras tasas o cánones (canon de regulación, canon de vertido...).

Hecho imponible

El hecho impositivo es el uso/ocupación de todos los bienes/terrenos que integran el dominio público hidráulico, incluidos en los párrafos a), b), c), d) y e) del artículo 2 del RDL 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas.

Exenciones

De acuerdo con el Artículo 112 de la Ley de Aguas, los concesionarios de aguas estarán exentos del pago del canon por la ocupación o utilización de los terrenos de dominio público necesarios para llevar a cabo la concesión.

Sin embargo esta consideración debería eliminarse de la normativa vigente pues elimina del gravamen una parte significativa de las afecciones que se producen al Dominio Público Hidráulico, y por tanto va en contra de los fines que persigue el canon de utilización de bienes del dominio público.

Base imponible

En la actualidad, de acuerdo con el artículo 104 del RDL 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas, la base imponible de la exacción se determina por el Organismo de cuenca según los siguientes supuestos:

- a. En el caso de ocupación de terrenos del dominio público hidráulico, por el valor del terreno ocupado tomando como referencia el valor de mercado de los terrenos contiguos.
- b. En el caso de utilización del dominio público hidráulico, por el valor de dicha utilización o del beneficio obtenido con la misma.
- c. En el caso de aprovechamiento de bienes del dominio público hidráulico, por el valor de los materiales consumidos o la utilidad que reporte dicho aprovechamiento.

Se propone que, como establece la Directiva 2000/60/CE (Directiva Marco del Agua, artículo 9) se incorpore a esta base imponible los costes derivados de los servicios del agua, es decir, el coste de gestión, del recurso y ambiental, que no estén ya cubiertos por otro canon (de regulación, de vertido...). Esta incorporación se haría a través de la modificación de la normativa actual, y será responsabilidad de Organismos de cuenca determinar el “valor” de prevenir el (posible) deterioro adicional de las masas de agua, a raíz de la concesión y/o autorización administrativa otorgada al usuario (del agua) solicitante.

En el supuesto de cuencas intercomunitarias este canon será recaudado por el Organismo de cuenca o bien por la Administración Tributaria del Estado, en virtud de convenio con aquél. En este segundo caso la Agencia Estatal de la Administración Tributaria recibirá del Organismo de cuenca los datos y censos pertinentes que faciliten su gestión, e informará periódicamente a éste en la forma que se determine por vía reglamentaria. El canon recaudado será puesto a disposición del Organismo de cuenca correspondiente.

Tipo impositivo o tarifas

De acuerdo con el artículo 112 del RDL 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas, el tipo de gravamen anual será del 5 por 100 para los supuestos de ocupación de terrenos (ver (a) en líneas anteriores) y utilizaciones de bienes del DPH (ver (b) en líneas anteriores) sobre el valor de la base imponible resultante en cada caso. Por otra parte, para el supuesto de aprovechamiento de bienes sitios en DPH (ver (c) en líneas anteriores) el gravamen anual será del 100 por 100 sobre el valor de la base imponible.

En relación con la recuperación de los costes de gestión y recurso y ambientales del bien, los Organismos de cuenca tendrán que determinar el porcentaje (de gravamen a aplicar) sobre el valor de este concepto incorporado de modo que asegure el uso eficiente del recurso y el buen estado de las masas de agua. En el caso de uso consuntivo del agua, es clave que el canon sea proporcional al volumen de agua utilizado, para estimular así un uso más eficiente, algo que actualmente no ocurre para todos los usuarios.

Estimación del número de sujetos pasivos

No se ha podido realizar el cálculo del número de sujetos pasivos aunque son los Organismos de cuenca los encargados de llevar un registro del número de concesiones y autorizaciones administrativas otorgadas.

Estimación de la recaudación

Dados los distintos valores de la base imponible aplicable, no se puede realizar una estimación fiable de la recaudación. Desafortunadamente tampoco existen estadísticas públicas, suficientemente claras y detalladas, por parte de los Organismos de cuenca que permitan la obtención de cifras adecuadas.

Posible destino de los fondos obtenidos

De acuerdo con la legislación vigente, claramente, se exige que el destino de importe de este canon sea la protección y mejora del dominio público hidráulico (y por tanto los bienes que lo integran). Reglamentariamente podría definirse de forma específica lo que debe entenderse como actuaciones dedicadas a la protección y mejora del dominio público hidráulico, ya que en la práctica, la aplicación de lo recaudado se deja a criterio de los Organismos de cuenca²⁸.

Posible articulación legal

Existe un marco legal definido que regula el canon de utilización de los bienes del dominio público hidráulico, tanto en la Ley de Aguas (RDL 1/2001) como en el Reglamento del Dominio Público Hidráulico (RD 849/1986). Habría que modificar el contenido de esta normativa en el sentido indicado por la presente ficha.

Experiencias análogas previas

Todos los Organismos de cuenca (Confederaciones y Agencias del Agua de las comunidades autónomas) tienen definida la figura del Canon de utilización de los bienes de dominio público hidráulico, pero no

²⁸ En este sentido, la información presentada por las Confederaciones Hidrográficas es variable y carece del detalle suficiente para analizar en profundidad el destino de ésta recaudación. De esta manera no es posible relacionar las mejoras y las medidas de protección del DPH con la cuantía del canon recaudada, en cada caso. Igualmente este análisis permitiría establecer más claramente el coste de oportunidad (coste del recurso), para cada concesión y/o autorización, que contribuiría al cumplimiento del principio de recuperación de costes tal y como requiere la DMA.

existen en España buenos ejemplos de recuperación de costes siguiendo criterios de la Directiva Marco del Agua.

1.12 Imposición sobre la Energía Nuclear

Objetivo

Gravar la producción de residuos radiactivos derivados de la generación termoeléctrica nuclear en todo el territorio español.

Justificación

La producción de electricidad en base a energía nuclear implica muchos impactos y riesgos socio-ambientales, tanto para las generaciones actuales como para las futuras, como por ejemplo contaminación radioactiva con impactos en la salud humana, ecosistemas y actividades económicas, elevado coste económico y ambiental asociado a la gestión de residuos nucleares, o el riesgo de accidentes nucleares con consecuencias devastadoras e imprevisibles.

Los impuestos sobre residuos nucleares comprenden actualmente dos figuras diferentes, pero claramente relacionadas. Una de ellas es el “impuesto sobre la producción de combustible nuclear gastado y residuos radiactivos resultantes de la generación de energía nucleoelectrica”. La otra es el “impuesto sobre el almacenamiento de combustible nuclear gastado y residuos radiactivos en instalaciones centralizadas”. Se propone crear un único Impuesto sobre la energía nuclear, con una finalidad ante todo disuasoria, porque el uso de la energía nuclear implica graves consecuencias ambientales a corto y largo plazo; y una parte finalista que en ningún caso debe ayudar a cubrir los costes de la gestión y almacenamiento, ya que esto implicaría una subvención encubierta a los operadores nucleares que son quienes deben asegurar que estos costes han sido cubiertos. Por el contrario, la recaudación debería destinarse a paliar los posibles daños y perjuicios que producen los residuos a la población y el medio ambiente (salud, depreciación de las economías locales donde se custodian, infraestructuras exclusivas por temas de seguridad, etc.).

Los principios sobre la responsabilidad nuclear, determinados en los Convenios de París y Bruselas (España es parte contratante de ambos convenios), son la responsabilidad objetiva (responsabilidad por pérdidas o daños, independientemente de la negligencia u otra culpabilidad, y la canalización de la responsabilidad exclusivamente al explotador de la instalación origen del incidente nuclear); la canalización legal de la responsabilidad al operador nuclear, con la consiguiente exclusión de la responsabilidad del proveedor; la limitación de la responsabilidad por el operador nuclear en cantidad y tiempo; la cobertura obligatoria para la seguridad financiera (seguro), y la jurisdicción exclusiva en el país del accidente.

Dado que los costes de un accidente nuclear son potencialmente mucho más elevados que los previstos bajo la cobertura de responsabilidad, la limitación de responsabilidad proporciona a la industria nuclear de forma efectiva un subsidio de dos tipos: el propio límite, lo que lleva a reducir los costes de seguro; y la cobertura adicional ya sea por el Estado (en el caso de Europa). Además, ninguno de los convenios atiende a los problemas de envejecimiento del reactor, una situación a la que se enfrenta España cuando venzan las actuales licencias de explotación. Por consiguiente, estos regímenes legales protegen los operadores nucleares y disminuyen artificialmente sus costes de riesgo, lo que crea tres tipos de distorsiones:

1. La reducción del coste de los seguros le da a la energía nuclear una ventaja competitiva artificial porque otras tecnologías de generación de electricidad (y los operadores del mercado) tienen que internalizar su máximo riesgo.

2. El límite de responsabilidad reduce el incentivo económico de un operador a reducir el riesgo de un accidente nuclear.
3. El límite superior, unido (en el caso de Europa y de España) a la deficiente cobertura adicional, puede ocasionar una insuficiente, o incluso nula, compensación para las víctimas en caso de un accidente.

El riesgo creciente que plantea el envejecimiento nuclear exacerba esta situación, por lo tanto incrementa la inseguridad financiera para cubrir los costes de un posible accidente. Los países sólo deberían optar por la ampliación de vida útil del reactor si la predisposición a compensar a las víctimas de cualquier accidente es mejorada sustancialmente. Los proveedores deben tener responsabilidades en caso de accidentes y los operadores de las centrales nucleares deben afrontar una responsabilidad ilimitada. Este aumento de la responsabilidad no solo será beneficioso para las víctimas de un accidente nuclear sino para todos, ya que también tendrá un importante efecto preventivo.

En la actualidad, las convenciones, incluso en su forma revisada por los protocolos pertinentes, permiten que solo se indemnice hasta el 1% del coste de un accidente. La alternativa es evidente: la responsabilidad ilimitada debe introducirse, pero mientras esto llega es necesario gravar esta actividad.

Es importante para la sociedad en su conjunto que los cálculos objetivos sean realizados sobre los daños que un accidente nuclear podría potencialmente causar, y que sean investigadas las bases de las alternativas para la financiación de la cobertura del accidente. En este sentido se pueden presentar algunos estudios tales como, “Nuclear insurance subsidies cost from post-Fukushima accounting based on media sources”²⁹. Este estudio analiza el desastre de la planta de energía nuclear de Fukushima (Daiichi) para cuantificar el coste por unidad de electricidad (\$/kWh) de la energía nuclear de la vida útil de la planta después de contabilizar el coste real de la responsabilidad necesaria para cubrir los daños causados por la energía nuclear. También puede ser de interés la consulta respecto a los resultados de la Consulta pública de la Comisión Europea, 2013³⁰.

En conclusión, hay razones consistentes para que la actual contribución estatal para la garantía financiera frente a un accidente nuclear sea mejorada por un impuesto a los operadores nucleares. La ampliación de la vida útil del reactor solo se debería autorizar si se adopta este enfoque mejorado para la remuneración en caso de accidente nuclear.

Se propone una reforma conjunta del “Impuesto sobre la producción de combustible nuclear gastado y residuos radiactivos resultantes de la generación de energía nucleoelectrónica” y del “Impuesto sobre el almacenamiento de combustible nuclear gastado y residuos radiactivos en instalaciones centralizadas”, conforme a los siguientes criterios:

- a. Refundición de ambos impuestos estatales sobre residuos nucleares.
- b. Coordinación expresa del nuevo impuesto con el impuesto andaluz sobre residuos nucleares, más allá de la actual remisión a la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas.

²⁹ Laureto, J.J. y Pearce, J.M., 2016. Nuclear insurance subsidies cost from post-Fukushima accounting based on media sources. *Sustainability* 8 (12). Disponible en: <https://www.mdpi.com/2071-1050/8/12/1301/htm>

³⁰ Consulta pública Comisión Europea - Seguro e indemnización de los daños causados por los accidentes de las centrales nucleares (responsabilidad nuclear). Disponible en: <https://ec.europa.eu/energy/en/content/international-workshop-nuclear-liability-files>

Estos dos puntos fueron propuestos por el “Informe de la Comisión de Expertos para la Reforma del Sistema Tributario Español” (propuesta número 91, a y b). Este informe plantea también la transformación del nuevo impuesto en una tasa dirigida a cubrir el coste de la gestión y almacenamiento de los residuos, una vez cubierto el déficit tarifario, pero aquí no se suscribe esta parte de la propuesta ya que no se considera apropiado el gravar la generación eléctrica asociada a la producción de residuos, sino la propia producción de residuos (en metros cúbicos), ni la afectación a unos costes de gestión y almacenamiento que deberían ser cubiertos como coste de la actividad.

Esta propuesta se basa y avanza los precedentes manchego (Ley 16/2005, de 29 de diciembre, del Impuesto sobre determinadas actividades que inciden en el medio ambiente y del tipo autonómico del Impuesto sobre las Ventas Minoristas de determinados Hidrocarburos) y andaluz (Ley 18/2003, de 29 de diciembre, por la que se aprueban medidas fiscales y administrativas), y mejora la propuesta recogida en la Ley Estatal 15/2012, de 27 de diciembre, de medidas fiscales para la sostenibilidad energética, que creó distintos impuestos de ámbito ecológico, entre ellos, uno relativo a los residuos radiactivos.

Sujeto pasivo

Titular de la producción de residuos radiactivos derivados de la generación termoeléctrica nuclear.

Hecho imponible

Generación y almacenamiento de residuos nucleares producidos en el proceso de generación eléctrica.

Base imponible

Cantidad de residuos nucleares generados y almacenados durante el período impositivo, expresada en:

- | Metros cúbicos (m³) para el caso de los residuos de actividad baja y mediana;
- | Kilogramos (kg) de uranio que contienen, en el caso de los residuos de alta actividad.

Tipo impositivo

Para poder hacer este cálculo es necesaria una cuantificación del coste por kg. de uranio que contienen los residuos radiactivos de alta actividad , y por m³ para el caso de los residuos de actividad baja y mediana; derivados de la generación termoeléctrica nuclear, respecto de la vida útil de la planta después de contabilizar el coste real de la responsabilidad necesaria para cubrir los daños causados por la energía nuclear.

Recaudación estimada

En los presupuestos generales del estado de 2018, la recaudación estimada del Impuesto sobre la producción de combustible nuclear gastado y residuos resultantes de la generación de energía nucleoelectrónica y del Impuesto sobre el almacenamiento de combustible nuclear gastado y residuos radioactivos en instalaciones centralizadas suma 275 millones de euros³¹.

³¹Presupuestos Generales del Estado, 2018. Disponibles en:
http://www.sepg.pap.hacienda.gob.es/Presup/PGE2018Ley/MaestroDocumentos/PGE-ROM/doc/1/2/1/2/1/N_18_E_R_2_101_1_2_198_1_101_1.PDF

Posible destino de los fondos obtenidos

Se propone que el impuesto sea de ámbito estatal, y no cedido a las comunidades autónomas. En las comunidades que ya tienen aprobados impuestos similares, éstos quedarían derogados para no incurrir en una doble imposición, pero los ingresos hasta ahora obtenidos serían compensados.

Posible articulación legal

A nivel estatal, esta propuesta supondría la modificación de la Ley 15/2012, de 27 de diciembre, de medidas fiscales para la sostenibilidad energética y de la Ley 16/2013, de 29 de octubre, por la que se establecen determinadas medidas en materia de fiscalidad medioambiental y se adoptan otras medidas tributarias y financieras.

La creación de este impuesto estatal exigiría el encaje con los impuestos autonómicos existentes, para evitar doble imposición. Posiblemente acordando su disolución y habilitando las correspondientes compensaciones a la comunidad autónoma.

Observaciones

En las proposiciones de ley de Fiscalidad Ambiental presentadas en 2009 (por Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana-Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds) y 2012 (Grupo Parlamentario de IU, ICV-EUiA, CHA: LA IZQUIERDA PLURAL) ya se presentaron formulaciones para la creación de este impuesto.

Experiencias Análogas

Esta propuesta está en la línea de impuestos para compensar la responsabilidad del impacto ambiental de la energía nuclear, pero en otros países se han llevado a cabo otros tipos de impuestos, que puede ser interesante considerar también:

- | Gravar las ganancias extraordinarias ('windfall profits'): en principio si hay una extensión de vida útil de los reactores nucleares o si, por ejemplo, se implementa un impuesto sobre el CO₂, esto crea una ventaja imprevista para el operador nuclear, un beneficio fortuito, que debe ser gravado. Esto ha sido implementado en Bélgica, vinculado a las extensiones de por vida de Doel1,2 y Tihange1³².
- | Impuesto sobre el combustible nuclear: tal como existía en Alemania a partir de 2011-2016. El Tribunal Supremo alemán dictaminó el impuesto sobre combustible nuclear ilegal³³.

BLOQUE 2. CREACIÓN DE NUEVOS IMPUESTOS AMBIENTALES

En este bloque se propone la creación de diversos nuevos impuestos ambientales (aunque algunos pueden existir a escala autonómica): el Impuesto sobre el Vertido y la Incineración de Residuos, el Impuesto sobre el Cambio de Usos del Suelo, el Impuesto sobre Sustancias de Elevado Nivel de Preocupación, el Impuesto sobre el Impacto Ambiental de la Ganadería Intensiva, el Impuesto sobre la Caza, el Impuesto Especial sobre la Fabricación de Plaguicidas, el Impuesto sobre el Esquí Alpino, el Impuesto sobre la Extracción de Aguas Subterráneas en Acuíferos y Manantiales para el Consumo de Agua Embotellada, el

³² World Nuclear Association, 2018. Nuclear Power in Belgium. Disponible en: <http://www.world-nuclear.org/information-library/country-profiles/countries-a-f/belgium.aspx>

³³ World Nuclear News, 2017. German high court rules nuclear fuel tax illegal. Disponible en: <http://www.world-nuclear-news.org/Articles/German-high-court-rules-nuclear-fuel-tax-illegal>

Impuesto sobre Actuaciones en Suelo Rural, el Impuesto sobre Actividades Extractivas y el Impuesto al Carbono. Asimismo, se propone un nuevo Impuesto sobre la Pernocta.

2.1 Impuestos sobre el Vertido y la Incineración de Residuos

Objetivo

Gravar el vertido e incineración de residuos peligrosos, urbanos, inertes y otros no peligrosos, para incentivar una menor generación de los mismos y una mayor recogida selectiva y reciclaje. Armonizar los impuestos autonómicos sobre el vertido y sobre la incineración de residuos, de modo que estas actividades estén gravadas de forma más o menos homogénea en todo el estado.

Justificación

En la actualidad existen impuestos propios en las comunidades autónomas en relación a los siguientes tipos de residuos, con sus respectivos tipos impositivos:

	TIPO DE RESIDUO						
	Municipales valorizables	Municipales no valorizables	Industriales peligrosos valorizables	Industriales peligrosos no valorizables	Industriales no peligrosos valorizables	Industriales no peligrosos no valorizables	Residuos de construcción y demolición
Madrid			8,00	8,00	5,00	5,00	1,00
Andalucía			35,00	15,00			
Murcia			15,00	15,00	7,00	7,00	3,00
Cantabria			2,00	2,00	2,00	2,00	
La Rioja			21,00	21,00	12,00	12,00	4,00
Comunitat Valenciana			10,00	7,00	5,00	3,00	0,50
Extremadura	12,00	12,00	18,00	18,00	12,00	12,00	3,50
Castilla y León	20,00	7,00	15,00	35,00	20,00	7,00	3,00
Cataluña (vertido)	<i>35,60</i>	<i>35,60</i>					
Cataluña (incineración)	<i>17,80</i>	<i>17,80</i>					
Cataluña (industriales y RCD)			15,80	15,80	15,80	15,80	3,00
Navarra	<i>5,00</i>	<i>5,00</i>			<i>5,00</i>	<i>5,00</i>	3,00

Tipos impositivos expresados como €/tonelada, excepto residuos de la construcción en Madrid donde se expresa en €/m3. Los tipos impositivos marcados en cursiva se rigen bajo régimen transitorio.

Se propone un impuesto de nueva creación de ámbito estatal. Por razones competenciales se propone que el impuesto, si bien sería de titularidad estatal, solo se aplique en el ámbito territorial de las comunidades autónomas que no tengan instituidos impuestos autonómicos con el mismo hecho imponible.

Descripción

Creación de un impuesto estatal sobre depósito de residuos municipales, industriales y de la construcción, así como sobre la incineración de residuos municipales e industriales. Tal impuesto se inspiraría en los impuestos ya existentes y se cedería a las comunidades autónomas con competencias normativas sobre el tipo de gravamen (respetando un nivel mínimo fijado por la ley del Estado), de gestión y sobre el destino de la recaudación.

Hecho imponible

Almacenamiento o depósito de residuos:

- a. La entrega de residuos peligrosos, urbanos, inertes y otros residuos no peligrosos en vertederos, tanto de titularidad pública como privada.
- b. El abandono de residuos o el vertido de éstos en instalaciones no autorizadas.
- c. El almacenamiento de residuos por períodos superiores a 6 meses en el caso de residuos peligrosos o a 2 años en el caso de otros residuos, sin autorización expresa por el órgano ambiental.

Incineración:

La incineración (con o sin recuperación de energía) de residuos peligrosos, urbanos y otros residuos industriales peligrosos y no peligrosos en instalaciones de incineración de residuos, tanto de titularidad pública como privada, y en plantas de coincineración de residuos.

Sujeto pasivo

Personas físicas o jurídicas y los entes sin personalidad jurídica a los que se refiere el artículo 36 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, que entreguen los residuos en un vertedero o que los abandonen en lugares no autorizados, así como aquellas que superen el plazo máximo permitido por la Ley para el almacenamiento temporal de residuos sin la correspondiente autorización. En cuanto a la incineración, personas físicas o jurídicas y los entes sin personalidad jurídica a los que se refiere el artículo 36 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, que entreguen los residuos en una instalación de incineración o coincineración de residuos. Estos quedan obligados a declarar el peso de los residuos que entreguen antes de su depósito en los vertederos o incineradoras.

Sujeto pasivo sustituto

Los titulares de las instalaciones afectadas.

Base imponible

Peso, expresado en toneladas, de los residuos.

Tipo impositivo

A continuación se sugieren los tipos impositivos mínimos a definir en la Ley estatal. Estos se han definido a partir de los niveles medios aproximados de los tributos autonómicos ya existentes. Las CCAA tendrían la potestad de fijar los tipos impositivos en cualquier nivel por encima de estos mínimos.

Almacenamiento o depósito de residuos:

El impuesto se exigirá con arreglo a los siguientes tipos impositivos, prorrateándose la parte correspondiente a cada fracción de tonelada:

TIPO DE RESIDUO	TIPO IMPOSITIVO
Residuos peligrosos	20 €/Tm
Residuos urbanos	15 €/Tm
Residuos inertes	3 €/Tm
Otros residuos no peligrosos	10 €/Tm

Incineración:

El impuesto se exigirá con arreglo a los siguientes tipos impositivos, prorrateándose la parte correspondiente a cada fracción de tonelada (se mantienen los mismos tipos impositivos propuestos en la Proposición de Ley de Fiscalidad Ambiental presentada en 2009 por Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana-Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds):

TIPO DE RESIDUO	TIPO IMPOSITIVO
Residuos peligrosos	15 €/Tm
Residuos urbanos	10 €/Tm
Otros residuos no peligrosos	12 €/Tm

Exenciones

- a. El vertido, incineración o co-incineración de residuos ordenada por las autoridades públicas en situaciones de fuerza mayor, extrema necesidad o catástrofe.
- b. Las operaciones con residuos resultantes, a su vez, de operaciones sujetas que hubiesen tributado efectivamente por este impuesto.

Recaudación estimada

En base a los últimos datos disponibles en el Instituto Nacional de Estadística (2015) según los principales tipos de residuos y tratamiento, y los tipos impositivos especificados anteriormente, se estima que la recaudación puede llegar a más de 533 millones de euros.

Tipo de residuo y tratamiento	Total residuo (toneladas)	Recaudación estimada (€)
Vertido de residuos municipales	17.689.079	265.336.185
Vertido de residuos industriales	7.166.298	143.325.960
Vertido de residuos de la construcción y demolición	28.654.147	85.962.441
Incineración de residuos municipales	3.248.652	32.486.520
Incineración de residuos industriales	405.209	6.078.135
TOTAL		533.189.241

Posible destino de los fondos obtenidos

Los ingresos procedentes de estos impuestos se cederán a las comunidades autónomas donde se realice el hecho imponible.

Posible articulación legal

En las proposiciones de ley de Fiscalidad Ambiental presentadas en 2009 (por Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana-Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds) y 2012 (Grupo Parlamentario de IU, ICV-EUiA, CHA: LA IZQUIERDA PLURAL) ya se presentaron formulaciones para la creación de este impuesto.

Observaciones

La propuesta de creación de un impuesto de este tipo está recogida en el informe de la Comisión de Expertos para la Reforma del Sistema Tributario Español (propuesta número 100), en el mismo se aclara lo siguiente:

“La Ley debería fijar tipos mínimos, para cada una de las categorías del hecho imponible, que podrían incrementarse por la comunidad autónoma. Además, convendría impulsar un proceso de negociación política en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera, para que las comunidades autónomas que ya disponen de impuestos sobre depósito de residuos los sustituyeran voluntariamente por el nuevo impuesto cedido. Para prevenir el depósito fuera de las instalaciones autorizadas, podría atribuirse la condición de responsable al titular del inmueble en que se realizan depósitos ilegales, siempre que no proceda a denunciarlo (tal y como se prevé en el art. 9 de la Ley madrileña 6/2003 y en el art. 18.2 de Ley murciana 9/2005).

Al objeto de evitar que el depósito de residuos se sustituya por la incineración, el impuesto sobre depósito de residuos debería completarse con un impuesto sobre incineración de residuos. Su implantación generalizada resultaría más fácil, dado que, hasta el momento, sólo existe en Cataluña. Su estructura es similar a la del impuesto sobre depósito de residuos”.

2.2 Impuesto sobre el Cambio de Usos del Suelo

Objetivo

Desincentivar la conversión de suelo no urbanizable a urbanizable.

Justificación

El suelo es un recurso natural no renovable cuyo uso genera impactos irreversibles derivados de su impermeabilización o contaminación. Uno de los fenómenos con mayor incidencia sobre la biodiversidad en los últimos años ha sido la pérdida de hábitats generada por la degradación, fragmentación e impermeabilización progresiva del territorio, causada principalmente por el rápido proceso de urbanización. Solo entre los años 1987 y 2005, la superficie de suelo urbanizado en España creció un 38,9% (de 581.118 a 807.154 km²)³⁴.

Uno de los ejemplos más claros de estos cambios de uso de suelo en España es en las zonas costeras. Durante los últimos 30 años (1987-2014), periodo de vigencia de la Ley de Costas que fue aprobada en 1988, las superficies artificiales de la costa se han duplicado, pasando de 240.000 a 530.000 hectáreas, según arrojan los datos del informe “A Toda Costa”, elaborado por Greenpeace y el Observatorio de la

³⁴ Cuchi, A., Álvarez-Ude. L. (coord.), 2010. Cambio Global España. Sector edificación. La imprescindible reconversión del sector frente al reto de la sostenibilidad, Green Building Council España, Asociación Sostenibilidad y Arquitectura, Centro Complutense de Estudios e Información Ambiental. Disponible en: http://www.aperca.org/temp/pdf/programa_edificacion_2020_2050.pdf

Sostenibilidad³⁵: Esto supone que un 13,1% de la costa española está urbanizada frente al 2% del interior del territorio nacional.

Hecho imponible

Actuaciones de nueva urbanización, según se definen en el artículo 7 de Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana: “[las actuaciones urbanísticas] que suponen el paso de un ámbito de suelo de la situación de suelo rural a la de urbanizado para crear, junto con las correspondientes infraestructuras y dotaciones públicas, una o más parcelas aptas para la edificación o uso independiente y conectadas funcionalmente con la red de los servicios exigidos por la ordenación territorial y urbanística”.

Sujeto pasivo

Personas físicas o jurídicas que sean propietarias del suelo en el momento en que se apruebe el cambio de uso de suelo.

Si bien es la Administración la que, en última instancia, tiene la iniciativa de recalificar un suelo para hacer posible la urbanización, son en general entidades de naturaleza privada las que se acaban beneficiando de las actuaciones urbanizadoras. Es por ello que se propone que sean las entidades urbanísticas colaboradoras -específicamente, las juntas de compensación y las asociaciones administrativas de cooperación- las que soporten el impuesto.

En supuestos de propiedad pública del suelo y cuando la iniciativa de urbanización fuera ejercida por entidades de naturaleza pública, se recomendaría igualmente la sujeción al tributo, a excepción de los casos de protección oficial.

Base imponible

Superficie afectada (en metros cuadrados) por el cambio de calificación. De este modo, se pueden discriminar positivamente aquellas actuaciones urbanísticas más compactas, de menor incidencia ambiental en términos relativos. Idealmente, se podría utilizar como base imponible la superficie que el proyecto previera que acabara permaneciendo en manos privadas, favoreciendo aquellos proyectos con cesiones más altas.

Tipo impositivo o tarifas

Su valor dependería de la recaudación deseada y de los incentivos que se desearan generar con el tributo. Se podrían diseñar unas tarifas diferenciadas según la finalidad de la urbanización (residencial, equipamientos, etc.) y que tuvieran en cuenta la potencial incidencia ambiental. Esta sería una vía para no penalizar excesivamente aquellas actuaciones que responden a intereses de carácter general. En todo caso, convendría prever una introducción progresiva del impuesto, con unos tipos crecientes con el tiempo a efectos de favorecer su aceptación social. Tipos indicativos podrían ser entre 0,5 y 10 euros por metro cuadrado.

Posible destino de los fondos obtenidos

Se recomienda que los fondos obtenidos se destinen a un fondo para la conservación del patrimonio natural y la biodiversidad.

³⁵ Greenpeace, 2018. A Toda Costa. Disponible en: <https://es.greenpeace.org/es/sala-de-prensa/informes/a-toda-costa>

Posible articulación legal

Esta propuesta puede aplicarse tanto a nivel estatal como autonómico.

Si se aplica a nivel autonómico cabe tener en cuenta que en algunas comunidades autónomas existen leyes propias en materia de urbanismo que habría que tener en cuenta y adaptar, si fuera necesario, el hecho imponible o bien el sujeto pasivo al marco normativo de dicha comunidad autónoma.

Observaciones

En la propuesta de fiscalidad ambiental que el grupo parlamentario de Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds-EUiA-CHA: La izquierda plural –con el respaldo de los principales grupos ecologistas españoles– presentó en noviembre de 2012 al Congreso de los Diputados (como enmienda a la totalidad al Proyecto de Ley 121/25 de medidas fiscales para la sostenibilidad energética) que incluía una propuesta similar a la aquí presentada para su aplicación en el ámbito estatal.

En dicha propuesta se proponía destinar los fondos recaudados al Fondo para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad establecido por el artículo 78 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y la Biodiversidad.

A nivel autonómico, esta es una propuesta que también ha sido discutida en el anteproyecto de Ley de Conservación de la Biodiversidad y el Patrimonio Natural de Cataluña.

Por último, es necesario especificar que, a pesar de estas propuestas económicas de carácter incentivador, es básico que las figuras de planificación en el ámbito urbanístico, territorial y de la movilidad tengan presente la preservación del patrimonio natural. Así, habría que fomentar el uso de los instrumentos normativos existentes (licencias, autorizaciones, etc.) para la regulación de las diferentes actuaciones, sobre todo en los espacios ecológicamente más frágiles.

2.3 Impuesto sobre Sustancias de Elevado Nivel de Preocupación

Objetivo

Gravar las sustancias peligrosas, como las clasificadas por la normativa como carcinógenas, mutágenas o tóxicas para la reproducción, para favorecer el consumo de sustancias alternativas menos dañinas para la salud.

Justificación

El consumo y uso de sustancias carcinógenas, mutágenas, tóxicas para la reproducción o con efectos graves para la salud humana o el medio ambiente debe ser controlado, regulado, o en muchos casos, prohibidos. Pero, puesto que la regulación puede no ser suficiente en muchos casos, se propone la creación de un tributo que desincentive aún más su uso y consumo. Se pretende que el gravar las sustancias peligrosas, como las clasificadas por la normativa como carcinógenas, mutágenas o tóxicas para la reproducción, permita también favorecer el consumo de sustancias alternativas menos dañinas para la salud.

Descripción

Crear un impuesto de alcance estatal sobre las sustancias de elevado nivel de preocupación, con la finalidad de internalizar los costes ambientales y sobre la salud que estas sustancias generan, y con ello favorecer el consumo de sustancias alternativas más ecológicas.

Hecho imponible

A efectos de este impuesto se gravarán las siguientes sustancias:

- a. Sustancias que reúnan los criterios para ser clasificadas como carcinógenas, categoría 1A ó 1B de conformidad con el Reglamento 1272/2008.

Se pueden identificar como aquellas sustancias etiquetadas como H350 por el Reglamento (CE) nº 1272/2008, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, sobre clasificación, etiquetado y envasado de sustancias y mezclas.

- b. Sustancias que reúnan los criterios para ser clasificadas como mutágenas, categoría 1A ó 1B de conformidad con el Reglamento 1272/2008.

Se pueden identificar como aquellas sustancias etiquetadas como H340 por el Reglamento (CE) nº 1272/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, sobre clasificación, etiquetado y envasado de sustancias y mezclas.

- c. Sustancias que reúnan los criterios para ser clasificadas como tóxicas para la reproducción categoría 1A ó 1B de conformidad con el Reglamento 1272/2008.

Se pueden identificar como aquellas sustancias etiquetadas como H360 por el Reglamento (CE) nº 1272/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, sobre clasificación, etiquetado y envasado de sustancias y mezclas.

- d. Sustancias que sean persistentes, bioacumulables y tóxicas con arreglo a los criterios establecidos en el anexo XIII del Reglamento (CE) nº 1907/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2006, relativo al registro, la evaluación, la autorización y la restricción de las sustancias y preparados químicos (REACH), por el que se crea la Agencia Europea de Sustancias y Preparados Químicos, se modifica la Directiva 1999/45/CE y se derogan el Reglamento (CEE) nº 793/93 del Consejo y el Reglamento (CE) nº 1488/94 de la Comisión, así como la Directiva 76/769/CEE del Consejo y las Directivas 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE y 2000/21/CE de la Comisión;

- e. Sustancias que sean muy persistentes y muy bioacumulables con arreglo a los criterios establecidos en el anexo XIII del Reglamento (CE) nº 1907/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2006;

- f. Sustancias [como los alteradores endocrinos o las sustancias con propiedades persistentes, bioacumulables y tóxicas o con propiedades muy persistentes y muy bioacumulables, que no reúnan los criterios de las letras d) o e)] respecto de las cuales existan pruebas científicas de que tienen posibles efectos graves para la salud humana o el medio ambiente que suscitan un grado de preocupación equivalente al que suscitan otras sustancias enumeradas en las letras a) a e), y que han sido identificadas en cada caso particular con arreglo al procedimiento contemplado en el artículo 59 del Reglamento (CE) n.º 1907/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2006.

- g. Sustancias incluidas en la lista de candidatas a autorización³⁶ según el Reglamento (CE) nº 1907/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2006.

Sujeto pasivo

1. Son sujetos pasivos a título de contribuyentes las personas físicas o jurídicas y los entes sin personalidad jurídica a los que se refiere el artículo 36 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, que sean productores o importadores de las sustancias objeto de este impuesto y que estén establecidos en España.
2. A los efectos de este impuesto se usará la definición de productor de artículo contemplada en el artículo 3.4) del Reglamento (CE) nº 1907/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2006. En este caso, el impuesto se devengará en el momento que se fabrique o ensamble el artículo que contiene las sustancias objeto de este impuesto.

Base imponible

La base imponible se determinará:

- a. Con carácter general, por el peso de las sustancias gravadas.
- b. Por estimación indirecta, cuando la Administración no pueda determinar la base imponible mediante estimación directa en los siguientes supuestos, sin perjuicio de las sanciones que pudieran corresponder:
 - | La falta de presentación de declaraciones exigibles o la insuficiencia o falsedad de las presentadas.
 - | La resistencia, excusa o negativa a la actuación inspectora.

Para la estimación indirecta de la base imponible, la Administración podrá tener en cuenta cualquier dato, circunstancia o antecedente que pueda resultar indicativo del peso de las sustancias objeto de gravamen.

Tipo impositivo

La cuota general del impuesto será de 1 céntimo de euro por gramo de sustancia gravada.

Exenciones

Estarán exentos del impuesto las sustancias contenidas en artículos por las que ya hayan devengado el impuesto usuarios intermedios.

Posible articulación legal

Articulación de un nuevo impuesto especial en la Ley 38/1992, de 28 de diciembre, de Impuestos Especiales.

³⁶ Según el reglamento europeo, las sustancias altamente preocupantes se recogen en un listado llamado “lista de candidatas”, que gradualmente van pasando a la lista definitiva de sustancias a prohibir en Europa (la llamada lista de Autorización). Las sustancias que estén sujetas a autorización (es decir, una vez que estén incluidas en la lista de autorización) pueden ser comercializadas y utilizadas, pero sólo tras una autorización previa de la Comisión Europea.

Observaciones

Esta propuesta ya fue incluida en las proposiciones de ley de Fiscalidad Ambiental presentadas en 2009 (por Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana-Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds) y 2012 (Grupo Parlamentario de IU, ICV-EUiA, CHA: LA IZQUIERDA PLURAL). La ficha actual presenta algunas mejoras y modificaciones con respecto a esa propuesta.

2.4 Impuesto sobre el Impacto Ambiental de la Ganadería Intensiva

Objetivo

Creación de un nuevo impuesto autonómico o estatal para gravar la afectación ambiental causada por la generación y gestión de los purines y por la fermentación entérica de los animales de granja.

Justificación

Uno de los principales impactos de la ganadería intensiva son los purines, que se generan a partir de la mezcla de orina y estiércol animal con agua. Esta mezcla permite reducir los costes de gestión de las granjas, pues facilita el manejo de los residuos. Pero genera un gran volumen de residuo líquido con una alta concentración de nitrógeno, que aplicado en el campo es una fuente potencial de contaminación de las aguas por nitratos y metales (pues el suelo tiene una capacidad limitada de absorción de nutrientes y el exceso de fertilización acaba contaminando las aguas) y que, mal gestionado, genera emisiones difusas de amoníaco a la atmósfera.

Esta problemática ambiental ha motivado a la Unión Europea a aprobar normativa específica en materia de protección de las aguas, como la Directiva 91/676/CEE del Consejo, de 12 de diciembre (Directiva relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura, traspuesta en España a través del Real Decreto 261/1996, de 16 de febrero), que ha derivado en la elaboración de Códigos de Buenas Prácticas que, sin embargo, no son de aplicación obligatoria fuera de las zonas declaradas como vulnerables por su alta contaminación por nitratos.

El alto coste de gestión de los purines (asociado sobre todo a los costes de transporte) incentiva a los ganaderos a aplicar los purines de forma reiterada en las parcelas próximas a su explotación, lo cual acaba generando una importante problemática ambiental.

Por otro lado, la cría de animales (ya sea en régimen intensivo o extensivo) genera *per se* una parte no menospreciable de las emisiones difusas de gases invernadero a la atmósfera derivadas de la digestión de los animales, en particular de los rumiantes (llamada fermentación entérica), que produce metano.

Hecho imponible

- | Generación de purines en instalaciones ganaderas.
- | Emisiones difusas de metano generadas en instalaciones ganaderas intensivas^{37 38}, es decir en las que el ganado se encuentra estabulado, generalmente bajo condiciones de temperatura, luz y

³⁷ Para la definición de lo que se define como instalaciones ganaderas intensivas, se puede partir de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, que define granja industrial como aquella que cuenta con:

- 1.º 2.000 plazas para ganado ovino y caprino.
- 2.º 300 plazas para ganado vacuno de leche.
- 3.º 600 plazas para vacuno de cebo.
- 4.º 20.000 plazas para conejos.

humedad creadas de forma artificial, con el objetivo de incrementar la producción en el menor lapso de tiempo; y en las que los animales se alimentan a base de alimentos enriquecidos.

Sujeto pasivo

Personas físicas o jurídicas titulares de las instalaciones ganaderas.

Casos de no sujeción

Se propone excluir de una parte del impuesto a las granjas con certificación ecológica, pues para éstas aplica una normativa más estricta de gestión de los purines que garantiza la no contaminación de las aguas. Asimismo, las explotaciones de manejo extensivo quedarían excluidas del impuesto, debido a los beneficios ambientales y sociales que éstas generan en el mundo rural³⁹.

A la espera de que se desarrolle un censo de explotaciones de manejo extensivo, la exención podría hacerse efectiva a los titulares de granjas que tengan adscritos pastizales a la misma. De esta forma, se diferenciaría a las granjas con terreno vinculado o acoplado a la tierra frente a las explotaciones intensivas (desacopladas). Para comprobar la existencia de pastizales, bastaría con revisar el uso recogido en el SIGPAC.

Base imponible

- | Para la generación de purines: kg de nitrógeno (N) y fósforo (P) /año.
- | Para las emisiones difusas de metano: toneladas de metano/año. La base imponible se estimará mediante coeficientes, a partir del número de cabezas de ganado.

Exenciones

Como el propio nombre del impuesto indica, quedarían exentas de este impuesto las explotaciones de ganadería extensiva.

Tipo impositivo o tarifas

Se propone la aplicación de dos tipos impositivos: uno sobre la generación de purines y otro sobre las emisiones derivadas de la fermentación entérica:

- | Sobre la generación de purines⁴⁰: 0,01 €/kg N
- | Sobre las emisiones difusas de metano⁴¹: 280 €/t CH₄

³⁸ Para la inclusión en esta definición del ganado porcino, se puede considerar ganadería intensiva a las instalaciones destinadas a la cría intensiva de cerdos que dispongan de más de 2.000 plazas para cerdos de cebo de más de 30 kg o 750 plazas para cerdas reproductoras, según lo indica el Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación. En todo caso, la aplicación de esta reforma requeriría una definición previa acordada sobre las diferencias concretas entre ganadería intensiva y extensiva.

³⁹ Considerando, además, las conclusiones del estudio "Definición y caracterización de la extensividad en las explotaciones ganaderas españolas", del Ministerio de Agricultura. Disponibles en: https://www.mapa.gob.es/es/ganaderia/temas/produccion-y-mercados-ganaderos/informesobreganaderiaextensivaenespanaoctubre2017nipo_tcm30-428264.pdf

⁴⁰ Tipo aplicado en Flandes entre 1991 y 2007 (ver apartado "Observaciones").

⁴¹ Se ha aplicado un tipo de 10 €/t por tonelada de CO₂ y se ha extrapolado a emisiones de metano teniendo en cuenta que una tonelada de metano equivale -en términos de efecto invernadero- a 28 toneladas de CO₂. Los valores de conversión CO₂-CH₄ son los más recientes propuestos por el IPCC (ver https://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/wg1/WG1AR5_Chapter08_FINAL.pdf).

Estimación de la recaudación

Se trataría de un impuesto anual. A continuación se realiza una estimación de la recaudación correspondiente a las emisiones difusas de metano, a partir de datos de emisión del año 2016 para ganadería tanto intensiva como extensiva, que puede servir de orientación en la estimación de la recaudación del impuesto:

Tipo de ganado	Emisiones por fermentación entérica (kt de CH ₄)	Emisiones por purines (kt de CH ₄)	Gg de CO ₂ -eq	Recaudación (miles de €)
Vacuno de leche	114,28	24,44	2.913,16	38.842
Vacuno no de leche	283,54	38,35	6.759,83	90.131
Ovino	121,99	4,37	2.653,66	35.382
Porcino	23,85	202,76	4.758,66	63.449
Otros	25,81	8,26	715,55	9.541
TOTAL	569,47	278,18	17.800,86	237.345

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Inventario Nacional de Emisiones a la Atmósfera 1996-2016 (Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, 2018).

Posible articulación legal

Esta propuesta puede aplicarse a nivel estatal. Creación de nueva ley o incorporación de nuevo capítulo en ley existente en regulación ganadera.

Observaciones

En Flandes (Bélgica) se aplicó un impuesto sobre los purines de 0,01 €/kg N entre los años 1991 y 2007.

Se podrían considerar impuestos parecidos a este en lo que respecta a la acuicultura, por los impactos socio-ambientales que supone.

2.5 Impuesto sobre la Caza

Objetivo

El objetivo de este impuesto autonómico o estatal sería gravar los aprovechamientos cinegéticos de los terrenos, de modo adicional a los tributos que actualmente aplican determinadas comunidades autónomas.

Justificación

Los aprovechamientos cinegéticos, especialmente los de carácter intensivo, generan impactos ambientales en términos de equilibrio ecosistémico y biodiversidad y restan posibilidad de disfrute de los espacios afectados a otros usuarios. Por otro lado, este tipo de actividades se benefician de un medio ambiente con buena calidad de conservación y por tanto es justo que contribuyan a la financiación de las políticas en este ámbito.

Hecho imponible

Aprovechamiento cinegético de terrenos, ya sean para caza mayor o caza menor y caza intensiva o extensiva.

Exenciones

Ciertas tipologías de cotos podrían quedar exentas.

En el antecedente de Extremadura, no están sujetos al Impuesto los aprovechamientos cinegéticos aquellos que se realizan en los refugios para la caza declarados de oficio como tales por la Administración, que constituyen los Cotos Regionales de Caza, las Reservas de Caza y las Zonas de Caza Limitada.

La Ley 14/2010, de 9 de diciembre, de caza de Extremadura clasifica los terrenos a efectos cinegéticos en varias categorías:

- a. Terrenos Cinegéticos bajo Gestión Pública.
 - 1. Reservas de Caza.
 - 2. Cotos Regionales de Caza.

- b. Cotos de Caza.
 - 1. Cotos Sociales.
 - 2. Cotos Privados de Caza.
 - 3. Refugios para la Caza.

- c. Zonas de Caza Limitada.

En cuanto a las tres mencionadas:

- | Cotos regionales: “aquellos cuya titularidad corresponde a la Junta de Extremadura y tienen como finalidad facilitar el ejercicio de la caza en igualdad de oportunidades y con especial atención a los cazadores extremeños”.

- | Reservas de caza: “aquellos espacios declarados por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura, a propuesta de la Consejería con competencias en materia de caza, en núcleos que presentan excepcionales posibilidades cinegéticas con la finalidad de promover, conservar, fomentar y proteger determinadas especies cinegéticas y sus hábitats, subordinando su posible aprovechamiento a dicha finalidad y, en su caso, a la crianza para repoblar de forma natural otros terrenos cinegéticos.”

- | Zonas de caza limitada: “aquellos terrenos cinegéticos que no pertenezcan a ninguna de las restantes clasificaciones de este Capítulo”.

Sujeto pasivo

Personas físicas o jurídicas que titulares de las autorizaciones administrativas de aprovechamiento cinegético privativo de terrenos radicados en la comunidad autónoma correspondiente, cualquiera que fuera el domicilio de aquéllos.

Base imponible

Superficie del coto de caza en hectáreas.

Tipo impositivo o tarifas

Se propone una variación de las cuotas según la tipología de aprovechamiento, es decir, según sea caza mayor o menor, y caza intensiva o extensiva. Se considerará caza intensiva aquella que se basa en la suelta de animales de granja, así como la práctica sistemática de reforzamiento de poblaciones para potenciar las poblaciones ya existentes. Además, se considerará la superficie del coto como indivisible, y si sólo en una parte de éste se realizan sueltas, todo el coto será considerado de caza intensiva.

Los tipos de gravamen a aplicar podrían tomar como referencia los que se aplican actualmente en la comunidad autónoma de Extremadura (ver Experiencias Análogas Previas), tras una revisión y actualización.

Además, el tipo impositivo se podría incrementar en las fincas que desarrollen algunas de las actividades más impactantes, como el uso de vallados cinegéticos, la práctica de sueltas (es decir las llamadas repoblaciones cinegéticas o reforzamiento de poblaciones para caza inmediata y/o para caza de temporada) o el control de predadores. Aunque esta medida podría ser difícil poner en práctica de manera inmediata, requeriría el compromiso de definir y acordar en base al estudio de casos concretos⁴², las intervenciones más impactantes en el medio rural en relación a la caza.

Asimismo, se podrían prever tipos de gravamen diferentes según si los cotos fueran sociales o privados, tal y como ya contempla el actual impuesto sobre los aprovechamientos cinegéticos vigente en Extremadura.

Bonificaciones

Opcionalmente, se podrían aplicar bonificaciones por los siguientes conceptos:

- a. Una bonificación del 20% por aquellos cotos de caza no intensiva que obtengan la Certificación de Calidad o bien tengan Convenios de Custodia del Territorio o Acuerdos para la Conservación de Especies Catalogadas.
- b. Una bonificación del 10% por aquellos cotos situados en terrenos incluidos en la Red de Áreas Protegidas de la respectiva comunidad autónoma y que tengan sus instrumentos de ordenación, uso, gestión o, en su caso, medidas reglamentarias de conservación actualizados. El beneficio tributario se aplicaría sobre la parte de la superficie del coto que se encuentre incluida en el Área Protegida.

Estas bonificaciones no se podrán aplicar en caso de incurrir en sanciones firmes.

Estimación del número de sujetos pasivos

Resulta muy difícil conocer con exactitud el número de sujetos pasivos. Según el anuario de estadística Forestal del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente⁴³, en 2012 había 30.371 cotos de caza en España, pero este dato podría no corresponderse con el número de sujetos pasivos.

Estimación de la recaudación

Según el anuario de estadística Forestal del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, en 2012 en España había un total de 40.030.978 hectáreas acotadas. Aplicando un tipo impositivo medio

⁴² Ver por ejemplo Ecologistas en Acción, 2018. Impactos de la caza en el medio rural y natural en España. Disponible en: <https://www.ecologistasenaccion.org/wp-content/uploads/2018/07/informe-impactos-caza-2018.pdf>

⁴³ Disponible en: http://www.magrama.gob.es/es/biodiversidad/estadisticas/forestal_anuarios_todos.aspx

aproximado de 2 €/ha, se podría obtener una recaudación anual en toda España de unos 80 millones de euros. Esta cantidad sería muy superior si se ajustan los incrementos a las fincas valladas y a los cotos intensivos.

Posible destino de los fondos obtenidos

La recaudación obtenida podría destinarse a un fondo dedicado a medidas protectoras y recuperadoras de los impactos ambientales producidos por las actividades relacionadas con la caza, así como la conservación del patrimonio natural y de la biodiversidad. La recaudación también puede servir para el establecimiento de “espacios libres de caza”, es decir zonas o espacios donde la caza está expresamente prohibida, extendiendo las zonas que en la actualidad en España están libres de caza, como son parques nacionales (con salvedad de la moratoria hasta 2020), en los vedados de caza, zonas de seguridad y en los refugios de fauna declarados al amparo de la ley de caza, y en algunos espacios protegidos donde está recogida la prohibición de cazar en su normativa.

Posible articulación legal

La Disposición Adicional Primera del RDL 2/2004, establece que las comunidades autónomas tienen potestad para gravar la misma materia imponible que es objeto del Impuesto sobre Gastos Suntuarios, en su modalidad de aprovechamiento de cotos de caza y pesca. Por lo tanto, en las comunidades autónomas se podría crear un tributo, de forma parecida a como lo ha hecho Extremadura, sobre los aprovechamientos cinegéticos.

Otra posibilidad sería la creación de un impuesto de ámbito estatal. Ello exigiría el encaje con el impuesto existente en Extremadura, para evitar doble imposición. Tal vez acordando su disolución y habilitando las correspondientes compensaciones a la comunidad autónoma.

Experiencias análogas previas

En Extremadura existe el impuesto sobre Aprovechamientos Cinegéticos desde 1991. Actualmente está regulado en el Decreto Legislativo 2/2006, de 12 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales de la Comunidad Autónoma de Extremadura en materia de Tributos Propios, en el que se regula el impuesto sobre Aprovechamientos Cinegéticos. La Disposición Final 1ª de la Ley 14/2010, de 9 de diciembre, de caza de Extremadura, introdujo modificaciones al texto.

En esta comunidad hay diferentes tipos de gravamen para los cotos sociales y para los cotos privados.

Según el *Artículo 5*, que establece los tipos de gravamen de los cotos sociales:

1. El tipo de gravamen aplicable a los cotos sociales cuya superficie se encuentre en su integridad en el mismo término municipal al de su sede social, será de 0,10 euros/ha.
2. La parte de la superficie de un coto social ubicada en distinto término municipal al de su sede social será gravada al tipo de 1 euro/ha.
3. Cuando toda la superficie de un coto social se encuentre fuera del término municipal al de su sede social será gravada al tipo de 2 euros/ha.
4. Si se advirtiera que la finalidad de estos Cotos Sociales fuera el ánimo de lucro, a efectos meramente fiscales se aplican las normas relativas a los Cotos Privados de Caza mediante resolución motivada.

Por otra parte, el *Artículo 6* que establece los tipos de gravamen de los cotos privados:

1. Los tipos de gravamen aplicables a los cotos privados, en función de la clasificación establecida en la Ley de Caza de Extremadura, son los siguientes:

- | Cotos privados de caza menor:
 - a. Coto privado de caza menor extensivo: 2,21 euros/ha.
 - b. Coto privado de caza menor más jabalí: 2,50 euros/ha.
 - c. Coto privado de caza menor intensivo: 3,32 euros/ha.
 - | Cotos privados de caza mayor:
 - a. Coto privado de caza mayor abierto: 3,50 euros/ha.
 - b. Coto privado de caza mayor cerrado: 5,25 euros/ha.
2. En los cotos privados de caza mayor que realicen aprovechamiento intensivo de caza menor se incrementa el tipo de gravamen que les corresponda según la clasificación anterior del apartado B) en 1,00 euro/ha.
 3. Los cotos constituidos en su totalidad en terrenos con cerramientos cinegéticos tributan como coto privado de caza mayor cerrado. Cuando sólo esté cercada una parte de la superficie del coto sólo tributará como coto privado de caza mayor cerrado dicha parte, tributando el resto como coto privado de caza mayor abierto.
 4. Los Refugios para la caza tributan como coto privado de caza menor extensivo, salvo que aquellos que hayan sido declarados de oficio como tales por la Administración.

Asimismo, Extremadura cuenta con las dos bonificaciones que se han enumerado anteriormente, más otras que no se ha considerado adecuado adoptar en la propuesta realizada.

2.6 Impuesto especial sobre el Consumo de Plaguicidas y Fertilizantes de Síntesis Química

Objetivo

Esta propuesta recae sobre el consumo de plaguicidas y fertilizantes de síntesis química, a través de un impuesto especial que gravaría la fabricación o importación de sustancias químicas utilizadas en la agricultura y jardinería, como insecticidas, herbicidas y fertilizantes, entre otros.

Justificación

Con este impuesto se pretendería gravar la fabricación de plaguicidas y fertilizantes de síntesis química, para desincentivar su uso, especialmente de aquellos con mayor impacto ambiental. Al mismo tiempo, se pretende favorecer e incentivar la producción ecológica en contraposición a la convencional.

Hecho imponible

El hecho imponible del impuesto sería la fabricación de diversos plaguicidas y fertilizantes de síntesis química.

En concreto, serían objeto de este impuesto:

- | Herbicidas, inhibidores de germinación, reguladores del crecimiento de las plantas y fungicidas clasificados con el código TARIC 380893 y 380892.
- | Insecticidas, desinfectantes y productos similares clasificados con el código TARIC 380891 y 380894.
- | Raticidas y demás productos anti-roedores y protectores de las plantas clasificados con los códigos TARIC 380899.
- | Fertilizantes de síntesis química clasificados con el código TARIC 3101, 3102, 3103, 3104 y 3105, ya sean de aplicación en agricultura o jardinería.

Exenciones

Estarían exentos del impuesto aquellos productos admitidos en la normativa de producción ecológica vigente, recogidos en el Reglamento de Ejecución (UE) 2016/1842 de la Comisión, de 14 de octubre de 2016, por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 1235/2008, en lo que se refiere al certificado de control electrónico para los productos ecológicos importados y otros elementos, y el Reglamento (CE) n.º 889/2008, en lo que se refiere a los requisitos que han de cumplir los productos ecológicos transformados o conservados y a la transmisión de información.

Sujeto pasivo

El fabricante o importador de productos plaguicidas y fertilizantes de síntesis química.

Base imponible

La base imponible del impuesto estaría constituida por el precio de venta al detalle del producto antes de impuestos, expresado en euros.

Tipo impositivo o tarifas

El impuesto se exigiría conforme a rangos a partir del 10-15% del precio de venta al detalle antes de impuestos de los diferentes productos.

Estimación del número de sujetos pasivos

Se desconoce el número de fabricantes e importadores.

Estimación de la recaudación

Debido a la falta de información respecto las ventas detalladas de los productos afectados, no es posible determinar una recaudación aproximada. Aun así, se sabe que el año 2016 se comercializaron 77.052 toneladas de productos fitosanitarios en España.

Posible destino de los fondos obtenidos

La recaudación del impuesto se podría destinar a medidas de compensación a los agricultores, ganaderos y productores forestales que reduzcan el uso de plaguicidas o usen productos que representen menores riesgos para la salud y el medio ambiente.

Adicionalmente, se podrían dedicar fondos a la promoción de la agricultura y ganadería ecológica, a la reconversión agraria y ganadera ecológica, a descontaminación de terrenos afectados, o al fomento del control de plagas mediante predadores naturales entre otras.

Posible articulación legal

Modificación de la Ley 38/1992, de 28 de diciembre, de Impuestos Especiales.

Experiencias análogas previas

Algunos de los países europeos en los que se aplican impuestos sobre los plaguicidas y otros productos agroquímicos son Dinamarca, Bélgica, Finlandia, Suecia y Noruega, con unos tipos impositivos que van del 2,5% al 35% del precio en función de la toxicidad del producto (hasta el 54% en el caso de los insecticidas).

En la propuesta realizada en esta ficha, los tipos impositivos son intencionadamente bajos respecto otras experiencias en la UE, con el objetivo de que el impacto sobre el sector sea asumible, de manera que lleve a una gestión más adecuada de los agroquímicos pero que no hunda a las explotaciones con base territorial, de tamaño pequeño y mediano. Se favorecería, en cualquier caso, la adopción por parte de las mismas de métodos de fertilización y lucha contra plagas y enfermedades más respetuosas con el medio ambiente.

El primer impuesto sobre pesticidas introducido en Dinamarca fue aprobado en 1996. Después de varios años de funcionamiento y evaluación, este 2013 se ha introducido un cambio sustancial en el diseño del impuesto debido al incremento sostenido del uso de pesticidas en Dinamarca. El nuevo impuesto pretende:

- | Diferenciar en función de las propiedades de cada producto fitosanitario en relación con la salud humana y el medio ambiente. Esto se articula a partir del parámetro que denominan “carga tóxica” del producto y que calculan con una metodología muy detallada y compleja.
- | Centrarse en las posibles consecuencias económicas para cultivos de alto valor, a fin de garantizar que la producción de estos no se traslade desde Dinamarca a otros países como consecuencia del impuesto.
- | El seguimiento de los efectos del impuesto se centrará en la carga tóxica.

En Suecia, se estima que el impuesto redujo la demanda de fertilizantes en el período 1991-92 en un 15-20%.

Desde 2008, Francia está tomando medidas para reducir el uso de pesticidas en un 50% para el año 2025, para mejorar la sostenibilidad y productividad de su agricultura⁴⁴. El compromiso lo asumirá en dos fases: un 25% para el 2020 y otro 25% hasta 2025. Un pilar importante para la consecución del objetivo es ayudar a los agricultores en la realización de buenas prácticas agrícolas, potenciando técnicas como la rotación de cultivos o el control biológico.

Otros países, como Dinamarca, han desarrollado su Estrategia de pesticidas 2017/2021 cuyo objetivo es, entre otros, reducir su uso del 30 al 5% para finales de 2019⁴⁵. Holanda, Bélgica y otros países han acometido planes de cierta relevancia en este sentido. España tendría un enorme potencial de reducción en el uso de pesticidas.

⁴⁴ Información sobre el caso francés disponible en: <http://driaaf.ile-de-france.agriculture.gouv.fr/CAE-du-20-novembre-2017>

⁴⁵ Ministerio de Medio Ambiente y Alimentación de Dinamarca, 2017. Plan nacional de pesticidas 2017-2021. Disponible en: https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/plant/docs/pesticides_sup_nap_denmark_rev_en.pdf

2.7 Impuesto sobre el Impacto del Esquí Alpino

Objetivo

Se propone la creación de un impuesto sobre el esquí alpino, con el fin de gravar el daño medioambiental causado por esta actividad.

Justificación

La práctica del esquí alpino supone un impacto ambiental en términos de consumo de agua, de energía, pérdida de biodiversidad y otros en el territorio donde se establecen las pistas e infraestructuras asociadas. La creación de un impuesto pretende compensar (y desincentivar) parte del impacto socio-ambiental que recae sobre el resto de la sociedad en su conjunto.

Hecho imponible

Adquisición de abonos de precio fijo (*forfait*) para el uso de las instalaciones de esquí y actividades alpinas.

Sujeto pasivo

Los sujetos pasivos del impuesto, en calidad de contribuyentes, serían quienes adquieran abonos para el acceso a las instalaciones para la práctica del esquí (*forfaits*).

Base imponible

Se propone un impuesto *ad valorem*, es decir, que se calcule sobre el precio del abono pagado.

Tipo impositivo o tarifas

Se propone la aplicación de un 2% sobre el coste de los abonos de pistas de esquí.

Estimación del número de sujetos pasivos

En España hay actualmente 42 estaciones de esquí⁴⁶ que estarían afectadas por el impuesto. Por otra parte, el impuesto afectaría a funiculares, teleféricos y otras instalaciones sobre las que no se dispone de información respecto de su número.

Estimación de la recaudación

En la temporada 2016-2017, se estima que accedieron cerca de 5,4 millones de personas a las estaciones de esquí del Estado español⁴⁷. Una de las estaciones más populares, Baqueira-Beret, genera cada año aproximadamente 22 millones de euros en lo que respecta a la venta de *forfaits*. Como dato a nivel español, en la temporada 2016/2017, los ingresos por remontes de las estaciones de esquí de España ascendieron a prácticamente 119 millones de euros. Aplicando un tipo impositivo del 2%, supondría una recaudación de 2,38 millones de euros.

⁴⁶ Información sobre estaciones de esquí en España disponible en: <http://www.nevasport.com/estaciones/Espana/>

⁴⁷ Información disponible en: <http://www.atudem.es>

Posible destino de los fondos obtenidos

Los fondos obtenidos por el impuesto podrían ir destinados a la conservación del medio natural y al establecimiento de medidas que favorezcan la conservación de la biodiversidad, especialmente en las áreas más afectadas por la existencia de estas instalaciones. Además, los fondos obtenidos se podrán dedicar a reducir el impacto en emisiones de carbono de la actividad (como por ejemplo, el fomento de transporte compartido), ya que el esquí alpino es una actividad en riesgo por las tendencias de calentamiento global⁴⁸. Ello se podría articular a través de un Fondo para proyectos de conservación, al que también pudiesen acceder ONGs cumpliendo con ciertos requisitos, como sería el caso del Fondo para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad que prevé la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (artículo 74).

Posible articulación legal

Creación de una ley autonómica o estatal de creación del impuesto sobre el acceso a instalaciones de esquí alpino.

Experiencias análogas previas

En la comunidad autónoma de Aragón existe el impuesto sobre el daño medioambiental causado por la instalación de transportes por cable, que en la práctica afecta estaciones de esquí (actualmente bajo una moratoria). Estaba originariamente regulado en la Ley 13/2005, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativa en materia de Tributos Cedidos y Tributos Propios de la Comunidad Autónoma de Aragón, actualmente regulado por el Decreto Legislativo 1/2007, 18 septiembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Legislación sobre los impuestos medioambientales de la Comunidad Autónoma de Aragón.

En este impuesto se emplea como base de cálculo la longitud de los transportes por cable.

Transporte de personas en las instalaciones de teleféricos y remonta-pendientes:

- | Por cada transporte por cable colectivo instalado: 5.040 €.
- | Por cada transporte por cable individual instalado: 4.560 €.
- | Por cada metro de longitud del transporte por cable de personas: 12 €.

Adicionalmente, a la cuota obtenida se le aplica, en función de la longitud total de la estación expresada en kilómetros de las pistas de esquí alpino a las que se encuentren afectas las instalaciones, el coeficiente:

- | Hasta 20 km/pista: 1.
- | De 20 a 40 km: 1,25.
- | Más de 40 km: 1,5.

⁴⁸ Campos Rodrigues, L., Freire-González, J., González Puig, A. Y Puig-Ventosa, I., 2018. Climate Change Adaptation of Alpine Ski Tourism in Spain. *Climate*, 6 (2), 29. Disponible en: <https://www.mdpi.com/2225-1154/6/2/29/html>

2.8 Impuesto sobre la Extracción de Aguas Subterráneas en Acuíferos y Manantiales para el Consumo de Agua Embotellada

Objetivo

Se propone crear un nuevo impuesto sobre la extracción de aguas de acuíferos y manantiales para el consumo de agua embotellada, generalmente situados en zonas ecológicamente sensibles.

Justificación

En España, se extrae una gran cantidad de agua de acuíferos y manantiales para el consumo de agua embotellada. Esto provoca la sobreexplotación de algunas reservas de agua subterráneas en zonas ecológicamente sensibles, como son las cabeceras de ríos. La industria de extracción y envasado de agua debería minimizar y a su vez internalizar las consecuencias ecológicas de su actividad a través de un impuesto. Además, debe tenerse en cuenta que el precio de venta del agua envasada al consumidor final tiende a ser mil de veces superior al de otros usos finales del agua.

En la actualidad, los concesionarios de manantiales y acuíferos pagan un canon muy reducido por su uso, y éste no depende de la cantidad de agua que embotellan.

Hecho imponible

Extracción de agua de acuíferos y manantiales para el consumo de agua embotellada.

Sujeto pasivo

Las empresas embotelladoras, o concesionarios de manantiales y acuíferos, que extraen o compran agua subterránea de acuíferos y manantiales para su posterior envasado y distribución como agua embotellada.

Base imponible

Litros de agua embotellada.

Tipo impositivo o tarifas

Se propone que el gravamen general industrial aplicado en los correspondientes cánones autonómicos de agua cree un epígrafe específico para este tipo de uso y les asigne un tipo impositivo elevado (ver el apartado Experiencias análogas previas para el caso de Cataluña).

Estimación del número de sujetos pasivos

El sector de las aguas envasadas es un sector muy atomizado, formado por unas 100 empresas (de las cuales el 70% son empresas familiares de capital español) que facturan anualmente cerca de los mil millones de euros⁴⁹.

Estimación de la recaudación

Aproximadamente 55 millones de euros si el gravamen fuera de 0,01 €/l.

⁴⁹ Mercasa, 2017. Aguas Envasadas. Disponible en: http://www.mercasa.es/files/multimedios/1513712600_Aguas_ensadas.pdf

Para obtener este resultado se han utilizado los datos de cantidad de agua envasada anualmente en España en 2017 según ANEABE, que estima en 5.500 millones de litros la producción de aguas envasadas en España en 2017.

Posible destino de los fondos obtenidos

- | Restauración ecológica de ríos y zonas húmedas que abastezcan de agua potable a las poblaciones.
- | Investigación básica en el ámbito del agua y el cambio climático
- | Campañas de comunicación para concienciar a los ciudadanos de la importancia del uso de envases reutilizables.

Posible articulación legal

Esta propuesta podría aplicarse a nivel autonómico, a través de leyes propias de las comunidades autónomas.

A nivel estatal, podría aplicarse mediante una modificación de la Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas, así como del Real Decreto 2857/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General para el régimen de la minería. Estas dos legislaciones regulan, por un lado la declaración de las aguas minerales y/o termales (arts. 24 y 25 de la Ley de Minas y en el art. 39 del Reglamento General para el Régimen de la Minería). Y, por el otro, regulan también las autorizaciones de aprovechamiento, en los arts. 25 al 29 de la Ley de Minas y en los arts. 40 al 44 del Reglamento.

Experiencias análogas previas

En Cataluña, la Agencia Catalana del Agua⁵⁰ aplica un coeficiente modificador de 1,2 en el caso del agua envasada como mineral, de la fuente, de manantial y potable preparada, es decir, un aumento del 20% del tipo de gravamen general industrial. Concretamente ($0,1454 \text{ €/m}^3 \times \text{coeficiente modificador de } 1,2$), que resulta en 0'00017 euros por litro.

2.9 Impuesto sobre los Envases No Reutilizables

Objetivo

Creación de un impuesto sobre los envases de un solo uso, o no reutilizables, con el fin de desincentivar su uso.

Justificación

La utilización de envases de un solo uso como es sabido es causa de un consumo excesivo de recursos y una producción creciente de residuos. En España se consumen 51 millones de envases de bebida de un solo uso cada día, es decir, 18 mil millones al año⁵¹. Con una baja tasa de recogida selectiva, cerca del 50% de estos envases termina en un vertedero, incinerados o abandonados, con los graves impactos ambientales que esto supone a medio terrestre y marino.

⁵⁰ Agencia Catalana del Agua, 2017. Tràmitsgencat: El cànon de l'aigua per als usos industrials i assimilables. Càlcul i coeficients que afecten al cànon de l'aigua. Disponible en: http://aca-web.gencat.cat/aca/documents/Tramits/Tramits_gencat/canon_aigua/GT_DUCA_industrials_coeficients.pdf

⁵¹ Retorna, 2018. La situación actual del reciclaje de envases. Disponible en: <http://www.retorna.org/es/elsddr/situacion.html>

Hecho imponible

Envasado de productos para su puesta en el mercado en el Estado español. Los envases reutilizables estarían fuera del alcance del impuesto.

Base imponible

La base imponible podría ser la cantidad de envase (en peso) puesta en el mercado por año o bien las unidades de envase. Existiría la posibilidad de establecer un umbral por debajo del cual los muy pequeños envasadores o importadores estuvieran exentos de pagar el impuesto.

Sujeto pasivo

El sujeto pasivo del impuesto en calidad de contribuyente sería el envasador o importador. Sin embargo, de acuerdo con el artículo 36.3 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, se podría definir un sustituto del contribuyente, que en este caso podría ser el responsable de la puesta efectiva del envase al mercado (generalmente el distribuidor), el cual podría exigir al contribuyente el importe de las obligaciones tributarias satisfechas. Esta solución podría tener sentido en el caso de aplicación del impuesto a nivel autonómico (como en los casos de Islas Baleares y Cataluña, ver [Experiencias análogas](#)), si su implementación a nivel estatal no fuera adelante.

Tipo impositivo

Se podrían modular los tipos impositivos atendiendo a las consideraciones ambientales de los envases, por ejemplo material del envase, envases fabricados con material reciclado, con material biodegradable o con criterios de ecodiseño (por ejemplo criterios que faciliten el reciclaje). Aunque esto sería más complicado que simplemente optar por tipos fijos.

Posible destino de los fondos obtenidos

Se podría plantear que el impuesto fuera o no finalista. En el primer caso, el destino de la recaudación podrían ser políticas preventivas de gestión de envases o de residuos en general. Aun así, hay argumentos para que el impuesto no sea finalista, dado que el coste de la gestión de los envases debería ser íntegramente soportado por los sistemas de responsabilidad ampliada del productor. El impuesto no se solapa con estos sistemas porque su finalidad es disuadir el uso e impactos de los envases, no contribuir a costear su gestión.

Experiencias análogas

Un antecedente relevante es el impuesto existente en Noruega. Allí el tipo impositivo aumenta de forma muy importante cuanto menor porcentaje de los mismos sean reciclados, lo que ha inducido a la adopción voluntaria por parte de la industria de un sistema de depósito, devolución y retorno para botellas de plástico y latas. La lección derivada de la experiencia noruega es que el tipo impositivo no necesariamente debería ser fijo, sino que podría depender del porcentaje de recogida selectiva, aunque ello exigiría a cada envase el nivel correspondiente de recogida selectiva individualmente o el del sistema integrado de gestión en el que estuviera integrado el respectivo productor.

En el Estado español, en 2013, el Gobierno Balear propuso una reforma fiscal (que no llegó a aprobarse) que incluía un impuesto sobre envases de bebidas no retornables, con un gravamen de 5-8 céntimos en función de lo que contaminasen. Esta medida hubiera afectado a los recipientes de bebidas con una capacidad inferior a 50 litros y vendidos habitualmente al público, fueran latas, *briks*, botellas de vidrio,

etc. Dependiendo del tipo de envase y la cantidad de líquido contenido, el tipo impositivo variaba⁵². Por su parte, más recientemente, Cataluña también ha estudiado la posibilidad de un impuesto de este tipo, con el objetivo de motivar a los envasadores a adoptar voluntariamente un Sistema de Depósito, Devolución y Retorno (SDDR)⁵³.

2.10 Impuesto sobre Actuaciones en Suelo Rural

Objetivo

Desincentivar las construcciones en suelo no urbanizable por el impacto ambiental que causan, como por ejemplo infraestructuras de transporte, viviendas, estaciones de suministro de carburantes, infraestructuras de transporte de electricidad, etc.

Justificación

El suelo es un recurso natural no renovable cuyo uso genera impactos irreversibles derivados de la impermeabilización o la contaminación del suelo, y afectaciones a la flora y fauna.

La edificación del suelo tiene un consumo inherente a su disposición sobre el territorio, caracterizada por la gran durabilidad de la edificación, por la demanda de infraestructura necesaria para proveerlo, y por su irreversibilidad que lo hace muy difícil de recuperar.

Las limitaciones a la construcción en suelo no urbanizable son débiles y están basadas en mecanismos de protección que deben enfrentarse siempre a la fuerte presión urbanizadora.

El Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, en su artículo 13.1, define la utilización del “suelo en situación rural” para uso “agrícola, ganadero, forestal cinegético o cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales”, y establece que los otros usos se debían de autorizar sólo “con carácter excepcional” y de forma justificada.

La creación de este impuesto a nivel estatal pretende ayudar a la excepcionalidad que se menciona en dicha ley.

De especial consideración son los tendidos y elementos de transporte eléctrico, que ya son gravados en algunas normativas autonómicas, debido a la afectación ambiental que causan. Las líneas de transporte de electricidad generan impactos ambientales significativos en la segmentación y fragmentación del territorio, sobre los suelos y generan riesgo de incendio. También generan mortalidad en las aves, que ocasionalmente mueren electrocutadas o por colisión con las líneas. La humedad alrededor de las líneas de transporte eléctrico produce la ionización del aire, lo cual deriva en ruido, interferencias de radiofrecuencia, y generación de ozono troposférico. Por otro lado, existen indicios de correlación entre los campos electromagnéticos que generan las líneas de transporte eléctrico y los transformadores y el riesgo de efectos sobre la salud.⁵⁴

⁵² FISCONTROL, 2013. Nuevos tributos propios “medioambientales” en Les Illes Balears. Disponible en:

<https://fiscontrol.wordpress.com/2013/03/13/nuevos-tributos-proprios-medioambientales-en-les-illes-balears/>

⁵³ ENT, 2017. Estudio sobre la viabilidad de la implantación de un Sistema de Depósito Devolución y Retorno (SDDR) para los envases de bebidas de un solo uso en Cataluña. Disponible en:

http://residus.gencat.cat/web/.content/home/ambits_dactuacio/tipus_de_residu/envasos/gestio_denvasos/eines_de_gestio_especificades_a_la_normativa_sig-sddr/170616-Informe-SDDR-ENT-final.pdf

⁵⁴ Varios estudios han analizado los efectos de la exposición a campos electromagnéticos sobre la salud. Entre ellos destacan los estudios del Dr. José Luis Bardasano y de la Dra. María Jesús Azanza: (cont.)

Hecho imponible

Construcciones e instalaciones que se lleven a cabo en suelo rural, según se define en el artículo 12 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo.

Sujeto pasivo

Personas físicas o jurídicas que realicen el hecho imponible.

Sujeto pasivo sustituto

En el caso de actuaciones promovidas por administraciones públicas y que sean adjudicadas, persona física o jurídica adjudicataria de la obra.

En el caso de actuaciones en las cuales se desconozca el promotor, el sujeto pasivo sustituto sería el propietario de la finca.

Exenciones

- | Rehabilitación de caseríos y casas rurales, siempre que no impliquen una ampliación de la superficie urbanizada.
- | Actividades de transporte de energía eléctrica que se realicen mediante instalaciones y otros elementos patrimoniales destinados al autoconsumo.
- | Instalaciones y otros elementos patrimoniales de titularidad pública.
- | Líneas de transporte eléctrico de media y baja tensión.

De forma similar al caso francés, se propone eximir del tributo a las construcciones destinadas a actividades agrarias o del sector primario, y otras encaminadas a incidir positivamente sobre la biodiversidad.

Base imponible

En lo que refiere a las construcciones en suelo no urbanizable, se puede considerar una o las dos bases imponibles siguientes (de acuerdo con la memoria del proyecto):

(cont.):

- (Picazo, M. L., Catala, M. D., & Bardasano, J. L., 1993. Histopathology of the Harderian gland of rodents exposed to ELF magnetic fields. *Bioelectrochemistry and bioenergetics*, 30, 203-207.
- Picazo, M. L., De Miguel, M. P., Leyton, V., Franco, P., Varela, L., Paniagua, R., & Bardasano, J. L., 1995. Long-term effects of ELF magnetic fields on the mouse testis and serum testosterone levels. *Electro-and Magnetobiology*, 14(2), 127-134.
- Azanza, M. J., & Del Moral, A., 1998. ELF-magnetic field induced effects on the bioelectric activity of single neurone cells. *Journal of magnetism and magnetic materials*, 177, 1451-1452.
- Azanza, M. J., del Moral, A., & Bruzón, R. P., 2007. Frequency resonance effect of neurons under low-frequency weak magnetic field. *Journal of Magnetism and Magnetic Materials*, 310(2), 2865-2867.
- Azanza, M. J., del Moral, A., Calvo, A. C., Pérez-Bruzón, R. N., & Junquera, C., 2013. Synchronization dynamics induced on pairs of neurons under applied weak alternating magnetic fields. *Comparative Biochemistry and Physiology Part A: Molecular & Integrative Physiology*, 166(4), 603-618.

- a. Presupuesto de la obra
- b. Superficie neta a construir

En el caso de considerar las dos bases imponibles simultáneamente, el importe total del impuesto se calcularía a partir de la fórmula siguiente:

Cuota tributaria = Presupuesto de la obra x tipo impositivo aplicable al presupuesto + superficie de la obra x tipo impositivo aplicable a la superficie.

Para las infraestructuras de transporte de energía eléctrica, telefonía y telemáticas la base imponible la constituye la longitud de las instalaciones en kilómetros lineales, así como el número de torres, postes, antenas o cualesquiera otras instalaciones y elementos patrimoniales que formando parte de las redes de comunicaciones, no estén conectadas entre sí por cables. En este caso se propone un tipo impositivo de 700 € por kilómetro, poste antena o instalación, apagarse cada año.⁵⁵

Estimación de la recaudación

Con respecto a las líneas de transporte eléctrico, se estima una recaudación anual de 30,6 millones de euros para todo el territorio español. A continuación se detalla la recaudación por tipo de líneas eléctricas.

Tensión	Km (2016) ⁵⁶	Recaudación (€)
400 kV	21.620	15.134.000
≤ 220 kV	22.180	15.526.000
TOTAL	43,800	30.660.000

Posible destino de los fondos obtenidos

La recaudación de este impuesto se podría destinar a financiar actuaciones de prevención de incendios, de prevención de la mortalidad de aves y de prevención de las afectaciones a las viviendas ubicadas cerca de las líneas eléctricas.

Posible articulación legal

Esta propuesta podría aplicarse a nivel autonómico, a través de leyes propias de las comunidades autónomas.

Observaciones

A nivel europeo, existen precedentes en cuanto a figuras tributarias en relación a construcciones en suelo no urbanizable, entre las que cabe destacar la “Taxe départementale d’espaces naturels sensibles”, que existe en Francia desde 1985 y su hecho imponible es la expedición de licencias de obras para la realización de cualquier nueva construcción o ampliación de una preexistente. Su aplicación es discrecional de los departamentos franceses, pero se encuentra implantada a 71 de los 100 existentes.

En Asturias se aplicó un impuesto para las infraestructuras de producción y transporte de energía que incidían en el medio ambiente, a través del artículo 4 de la Ley del Principado de Asturias 13/2010, de 28 de diciembre, de Medidas Presupuestarias y Tributarias de acompañamiento a los Presupuestos Generales para 2011. Este artículo fue derogado por la disposición derogatoria del Decreto Legislativo 1/2014, de

⁵⁵ Este es el tipo impositivo que se aplicaba en Asturias para un impuesto similar al propuesto (ver sección Observaciones).

⁵⁶ Red Eléctrica de España, 2016. El Sistema Eléctrico Español, 2016. Disponible en: <https://www.ree.es/es>.

23 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales del Principado de Asturias en materia de Tributos Propios. Los ingresos de este impuesto estaban afectados a la financiación de medidas y programas ambientales.

En Extremadura se aplica un impuesto, regulado por el Decreto Legislativo 2/2006, de 12 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales de la Comunidad Autónoma de Extremadura en materia de Tributos Propios. Este tributo grava la titularidad de aquellas instalaciones e infraestructuras destinadas a la producción, almacenamiento, transformación y transporte efectuado por elementos fijos del suministro de energía eléctrica y los elementos fijos de las redes de comunicación telefónicas y telemáticas. El tipo impositivo asociado a las actividades de transporte de energía eléctrica, telefonía y telemática que contempla dicha normativa es de 601,01 euros por kilómetro, poste o antena.

En Cataluña se aplica un impuesto sobre la generación de electricidad y sobre otras actividades, destinado a la financiación de actuaciones en materia de protección civil. El tributo está regulado por la Ley 4/1997, de 20 de mayo, de protección civil de Cataluña, y tiene un tipo impositivo entre 0,85 y 34,2 €/km, en función de la tensión de la línea de distribución. La recaudación actual estimada del impuesto es de 210.052 € al año.

A nivel autonómico, las propuestas fiscales ante actuaciones en suelo no urbanizable, y más en concreto a infraestructuras de transporte de energía, han sido discutidas en el anteproyecto de Ley de la Biodiversidad y el Patrimonio Natural de Cataluña.

2.11 Impuesto sobre Actividades Extractivas Mineras

Objetivo

El objetivo es imponer un nuevo tributo para reflejar en parte los costes ambientales de ciertas actividades económicas con fuerte impacto y así dar una señal en el precio de los productos derivados, desestimulando su consumo frente a alternativas más respetuosas.

Justificación

Las actividades extractivas presentan unas externalidades ambientales elevadas en términos de agotamiento de recursos naturales no renovables. En el caso de explotaciones a cielo abierto se produce, además, una alteración del paisaje y un impacto asociado al funcionamiento mismo de la actividad. Es en estas explotaciones donde resulta más justificada la imposición de un tributo ecológico.

Las explotaciones mineras a cielo abierto coinciden esencialmente con la extracción de materiales de categoría A de acuerdo con la Ley de Minas (Ley 22/1973, de 21 de julio -artículo 3-), eso es, [recursos geológicos] "de escaso valor económico y comercialización geográficamente restringida, así como aquellos cuyo aprovechamiento único sea el de obtener fragmentos de tamaño y forma apropiados para su utilización directa en obras de infraestructura, construcción y otros usos que no exigen más operaciones que las de arranque, quebranto y calibrado". También requieren explotaciones a cielo abierto las consideradas en la Sección C, que son los minerales y recursos geológicos no energéticos. Las actividades de la sección C son las más peligrosas desde el punto de vista ambiental: por el grado de nocividad de i) la excavación (volatilidad y activación de elementos radioactivos y metales pesados); ii) tratamiento metalúrgico con sustancias peligrosas; y iii) el almacenamiento de los desechos por su contaminación del suelo y del agua.

Sujeto pasivo

Titular de la explotación.

Sujeto pasivo sustituto

Propietario del terreno.

Base imponible

Cantidad de materiales extraídos, en peso (toneladas, t).

Tipo impositivo o tarifas

- | 0,5 €/t para la extracción de materiales correspondientes a la categoría A (productos de cantera).
- | 180 €/t para la extracción de materiales correspondientes a la categoría C (minerales metálicos).

Podrían plantearse tipos mayores que repercutirían en una mayor recaudación.

Estimación del número de sujetos pasivos

2.807 (explotaciones con producción para el año 2016)

Estimación de la recaudación

402 millones de €/año. Calculado a partir de los datos de productos extraídos en España el año 2016 publicados por el Ministerio de Industria, Energía y Turismo⁵⁷ sin considerar el posible efectivo desincentivador sobre la extracción que pueda conllevar el impuesto.

Material extraído	Total (t) extraído (2016)	Recaudación estimada (euro)
Productos de cantera (categoría A)	159.142.955	79.571.478
Minerales Metálicos (categoría C)	1.790.226	322.240.876
	TOTAL	401.812.353

Posible destino de los fondos obtenidos

Se desaconseja que los fondos obtenidos se destinen a la reparación de los espacios afectados por las actividades extractivas, ya que ya existe normativa que asegura la reparación de los espacios afectados, que la compañía minera debe asumir. Por lo tanto, una parte o la totalidad de los fondos obtenidos podrían destinarse al desarrollo de materiales alternativos de carácter renovable o a políticas ambientales en general.

Posible articulación legal

Existen varias opciones. Por un lado, sería posible la creación de los impuestos mediante leyes autonómicas. Otra posibilidad sería la creación de un impuesto de ámbito estatal.

⁵⁷ Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital, 2016. Estadística Minera de España. Secretaría de Estado de Energía. Dirección General de Política Energética y Minas. Disponible en: <https://www.mincotur.gob.es/energia/mineria/Estadistica/DatosBibliotecaConsumer/2016/estadistica-minera-anual-2016.pdf>

Experiencias análogas previas

Los países nórdicos tienen una larga experiencia en el gravamen de las actividades extractivas⁵⁸.

Por ejemplo, en Suecia existe un impuesto sobre la extracción de grava natural desde 1996, que tenía una tarifa inicial de 5 SEK (0,57 €) por tonelada, y que en 2015 es de 13 SEK por tonelada (1,22 €).

En Dinamarca, desde 2006 también se aplica un impuesto de 5 DKK/m³ (0,67 €/m³), que con una forma diferente ya existía desde 1997. Dicho impuesto grava la extracción de piedra, grava, tierra, arcilla, piedra calcárea, turba, extracciones de la capa superficial del suelo y similares, y que tiene algunas exenciones particulares. Suponiendo una densidad media de 2.500 kg/m³, el impuesto equivale a 0,268 €/t.

Observaciones

Sería recomendable estudiar la posibilidad de ampliar el impuesto a la actividad minera en su conjunto, gravando el material movido.

Además, se ha de considerar que la minería a cielo abierto, no solo conlleva un ‘consumo’ del paisaje sino también la aceleración y el incremento desmesurado de las consecuencias de la nocividad de la extracción metálica enumeradas arriba, en relación a la minería tradicional. No está justificado, aparte del ahorro de las mineras, el uso indiscriminado del método a cielo abierto, por lo que se deberían buscar alternativas a esta práctica.

2.12 Impuesto sobre el Carbono

Objetivo

Gravar las emisiones dióxido de carbono.

Como en el resto de propuestas de este documento, se ha de recordar que ésta debe ser sólo una de las medidas en el marco de un amplio paquete de políticas encaminadas a reducir las emisiones y no una medida única, como el propio Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático sugiere⁵⁹.

Justificación

El principal mecanismo que la UE ha implementado para conseguir los objetivos de reducción de emisiones es el mercado de derechos de emisión de gases de efecto invernadero (ETS, siglas en inglés de *Emissions Trading System*). Mediante este mecanismo, las actividades incluidas en los sectores ETS, entre las que se incluyen la generación de electricidad y la industria pesada, deben adquirir en el mercado tantos derechos como emisiones de gases de efecto invernadero resulten de su actividad. En cambio, los sectores “no ETS” (agricultura, edificación, residuos y transporte excluyendo la aviación), responsables de la otra mitad de las emisiones, no están obligados a adquirir derechos de emisión.

Esta propuesta propone (a) un precio suelo del carbón dentro de los mecanismos de ETS y (b) impuestos adicionales al carbono para los sectores no ETS, pero cuidando la no duplicación de impuestos.

⁵⁸ Nordon, 2015. Mining in the Nordic Countries. Disponible en: <http://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:842595/FULLTEXT01.pdf>

⁵⁹ WMO, 2007. Climate Change 2007. Mitigation of Climate Change. Disponible en: https://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/wg3/ar4_wg3_full_report.pdf

(a), Poner precio al carbono, basado en el principio de “quien contamina paga”, tiene el potencial para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en la lucha contra el cambio climático. La motivación para fijar un precio suelo al carbono es que el precio de la contaminación se mantenga constante, mientras que un sistema de comercio de emisiones permite fluctuar los precios basado en las emisiones.

En todo el mundo, cada vez más gobiernos están implementando diversas formas de fijación de precios del carbono, pero hasta ahora la mayoría los precios se sitúan por debajo de USD10 (8,8 euros). La Comisión de Alto Nivel sobre los precios del carbono determinó que se necesita un precio de al menos USD 40-80 / tCO₂ para el 2020 (35-70 euro/ tCO₂) y USD 50-100 / tCO₂ (44-88 euro/tCO₂) para el 2030 para lograr los objetivos climáticos de París⁶⁰.

Este precio suelo en los ETS ayudaría a reducir las emisiones en el sector eléctrico, principalmente la asociada al carbón, que es con diferencia el más emisor de CO₂ y el más contaminante. En España aporta el 12% de la energía primaria y genera 56 millones de toneladas de CO₂, que son el 17% de las emisiones totales. Por esta razón el Consejo Asesor para la Transición Ecológica de la Economía considera que la retirada del carbón del sistema eléctrico habría de ser una medida prioritaria de la estrategia de transición energética⁶¹.

Este aumento podría significar un aumento de las retribuciones a otras tecnologías como la nuclear. Por eso ha de ir acompañada de un compromiso claro de cierre de las centrales nucleares y de carbón.

La propuesta del precio suelo del carbono ha sido considerada por Francia y Alemania, y los Países Bajos y los nórdicos⁶².

(b), Para los sectores no ETS, se propone un impuesto del carbono centralizado, que se aplique en todos los sectores. En aquellos casos en los que ya exista una fiscalidad específica y bien definida en términos ambientales (como el uso de gasolinas o gasóleos) podrían quedar exentos de este impuesto. En cambio, sectores con altas emisiones pero sometidos a baja imposición (como el caso del gas natural para la calefacción de los hogares), deberán estar sometidos a este impuesto.

Descripción

Se proponen imposiciones a las emisiones de carbono, como ya han realizado muchos países europeos.

Hecho imponible

Actividades y productos que en su extracción, fabricación, comercialización y uso emitan dióxido de carbono.

Sujeto pasivo

Personas físicas o jurídicas y las entidades que exploten las instalaciones en las que se desarrollen las actividades que determinan las emisiones a la atmósfera gravadas por este impuesto.

⁶⁰ Carbon Market Watch, 2017. Pricing Carbon to achieve the Paris Goals. Policy Briefing. Disponible en: https://carbonmarketwatch.org/wp-content/uploads/2017/09/CMW-PRICING-CARBON-TO-ACHIEVE-THE-PARIS-GOALS_Web_spread_FINAL.pdf

⁶¹ Consejo Asesor para la Transición Ecológica de la Economía, “Propuesta de Bases para una Estrategia de Transición Energética. Hacia una economía descarbonizada 2030-2050”. Disponible en: <http://www.transicionecologica.es/wp-content/uploads/2018/03/ESTRATEGIA-TRANSICI%C3%93N-ENERG%C3%89TICA-WEB.pdf>

⁶² Ver Declaración de Meseberg, disponible en: <https://archiv.bundesregierung.de/archiv-de/meta/startseite/meseberg-declaration-1140806>

Base imponible

Emisiones de CO₂ o CO₂-eq, en toneladas.

Tipo impositivo

En lo que respecta al impuesto por emisiones de CO₂, se propone comenzar por 30 euro/tonelada de CO₂ o CO₂-eq (mayor que las aplicadas en Irlanda, Francia, y Dinamarca) pero menores que las aplicadas en Noruega, Finlandia, Suiza, Suecia y otros países no europeos. Esta cantidad debería ir aumentando para acercarse a los 80 euros por tonelada para 2030.

Para evitar un doble gravamen, la tributación del dióxido de carbono no se aplicaría a las actividades sometidas al mercado de emisiones.

Posible articulación legal

Modificación de la Ley 38/1992, de 28 de Diciembre, de Impuestos Especiales.

Si se define un impuesto al carbono de ámbito estatal, se requerirá la supresión de impuestos autonómicos, establecidos en Andalucía y Aragón, sobre emisión de dióxido de carbono, tras las pertinentes negociaciones con las comunidades autónomas para establecer las compensaciones correspondientes. Esta es también una medida sugerida en el informe de la “Comisión de expertos para la reforma del sistema tributario español” (propuesta 98), de febrero de 2014.

Observaciones

- | Como se comenta en el Informe de la Comisión de Expertos para la Reforma del Sistema Tributario Español (prop.86) esta propuesta podría estar acompañada de una modificación en la imposición sobre hidrocarburos, de forma que el impuesto se diversifique en un gravamen sobre la energía y otro sobre el dióxido de carbono, de acuerdo con los criterios de la Propuesta de Directiva sobre la Fiscalidad Energética de la Unión Europea.
- | Estas propuestas deberían estar acompañadas de la eliminación paulatina de los subsidios y exenciones fiscales a los combustibles fósiles, ya que son herramientas contrarias a la reducción de la emisión de carbono a la atmósfera. Además, esta propuesta se debería enmarcar en una reforma del mercado eléctrico que acelere la transición energética hacia un sistema energético eficiente, inteligente y 100% renovable.
- | Para mitigar la posible regresividad de este impuesto sería necesario adoptar medidas que minimicen los efectos sobre las rentas más bajas, de forma que la transición energética y la lucha contra el cambio climático sea justa, igualitaria y equitativa.

2.13 Impuesto sobre la Pernoctación

Objetivo

El objetivo de este impuesto sería gravar el impacto que las actividades y los establecimientos turísticos tienen sobre el medio ambiente. En un sentido estricto no es un impuesto ecológico de acuerdo con la definición internacionalmente aceptada, puesto que no grava una actividad perjudicial ambientalmente, al menos de forma directa.

Justificación

El turismo es una fuente de ingresos para las actividades del sector, pero también genera externalidades negativas para el resto de la sociedad, en términos de mayor uso de recursos, generación de residuos, contaminación, así como otros impactos sobre el medio. Por otro lado, el turismo se beneficia de un medio ambiente de calidad y es justo que contribuya a la financiación de las políticas en este ámbito.

Hecho imponible

El hecho imponible sería la estancia con pernoctación, entendiendo como estancia el disfrute del servicio de alojamiento, por día o fracción, que realiza el contribuyente en uno de los siguientes establecimientos y equipamientos:

- a. Establecimientos hoteleros, los apartamentos turísticos, los campings y los establecimientos de turismo rural, de acuerdo con la legislación aplicable en materia de turismo.
- b. Los albergues de juventud, de acuerdo con la legislación aplicable en materia de equipamientos e instalaciones juveniles.
- c. Las viviendas de uso turístico, de acuerdo con la legislación aplicable en materia de turismo.
- d. Las áreas de pernoctación destinadas a albergues móviles.
- e. Las embarcaciones de crucero y chárteres turísticos.
- f. Cualquier otro establecimiento o equipamiento que se establezca por ley.

La sujeción o no de algunas categorías podría ser objeto de debate, como por ejemplo las categorías b) y d) anteriores.

Exenciones

Podrían preverse varias exenciones a la aplicación de este impuesto, por ejemplo:

- a. Estancias subvencionadas por programas sociales de la administración pública.
- b. Niños y jóvenes.

Asimismo, por razones ambientales se podrían eximir o sujetar a alguna reducción las estancias en establecimientos de agroturismo y establecimientos rurales, por su papel de promoción del turismo sostenible y del desarrollo rural.

Dependiendo de la regulación que acabara presentando el tributo, se podría prever que los Ayuntamientos pudieran acordar en la correspondiente ordenanza fiscal exenciones adicionales y bonificaciones a este impuesto, de acuerdo con las propias prioridades de actuación municipal en el ámbito turístico.

En caso de un impuesto cuya aplicación fuera obligatoria para los municipios, un posible criterio de exención podría ser la inclusión de los municipios en Espacios Naturales que tengan la Carta Europea de Turismo Sostenible, dado que en estas zonas ya se está trabajando para compatibilizar el turismo con la conservación.

Sujeto pasivo

El contribuyente sería la persona física que realizara una estancia en cualquiera de los establecimientos y equipamientos mencionados. También lo sería la persona jurídica a cuyo nombre se entregase la correspondiente factura o documento análogo por la estancia de personas físicas en dichos establecimientos.

Sujeto pasivo sustituto

Tendría la condición de sustituto del contribuyente el titular de la explotación de cualquiera de los establecimientos turísticos afectados por el tributo.

Base imponible

La base imponible sería el número de estancias en un establecimiento turístico de los mencionados anteriormente.

Tipo impositivo o tarifas

Las tarifas, basadas en el número de pernoctaciones realizadas por una persona física, podrían ser progresivas según la capacidad económica, lo cual se evaluaría en función de la categoría del establecimiento. Una posible propuesta podría ser la siguiente:

- | Establecimientos hoteleros de cinco estrellas: 2€
- | Establecimientos hoteleros de cuatro estrellas: 1,5€
- | Establecimientos hoteleros de tres estrellas: 1€
- | Establecimientos hoteleros de una y dos estrellas: 0,5€
- | Apartamentos turísticos de cuatro llaves: 2€
- | Apartamentos turísticos de tres llaves: 1,5€
- | Apartamentos turísticos de dos llaves: 1€
- | Apartamentos turísticos de una llave: 0,5€
- | Viviendas de uso turístico: 1€
- | Campings y áreas de pernoctación: 0,75€
- | Albergues de juventud: 0,5€
- | Buques exclusivos (10.000 t) con una capacidad reducida (menos de 700 pasajeros): 2 €
- | Buques pequeños (20.000 toneladas) con capacidad entre 700 y 1500 pasajeros: 1,5 €
- | Buques medianos, grandes y megacruceros (40.000-145.000 toneladas) con capacidad para más de 1500 pasajeros: 1 €
- | Otros establecimientos: 0,5€

Dependiendo de la regulación que acabara presentando el tributo, se podría prever que los ayuntamientos mediante regulación en la respectiva ordenanza fiscal podrían incrementar las cuotas fijadas en el apartado 1 de este artículo mediante la aplicación sobre ellas de un coeficiente, que a su vez podría ser diferente para cada una de las clases de establecimientos y categorías.

Estimación del número de sujetos pasivos

Dadas las características de este impuesto, resulta muy difícil cuantificar el número de sujetos pasivos, puesto que un mismo sujeto pasivo puede contribuir diferente número de veces a lo largo del año. Más relevante es conocer el número de pernoctaciones que podrían estar sujetas.

De acuerdo con datos del INE, durante el 2017 se realizaron en España un total de 340.690.893 pernoctaciones en establecimientos hoteleros.

Estimación de la recaudación

En 2017, este impuesto recaudó en Cataluña 52.445,68 miles de euros. Extrapolando esto para el total de España (por PIB) supondría una recaudación en torno a 274 millones de euros al año.

Posible destino de los fondos obtenidos

Los fondos obtenidos podrían destinarse mejoras ambientales en las zonas donde se recaude el impuesto.

Posible articulación legal

Existen varias opciones. Por un lado, sería posible la creación de los impuestos mediante leyes autonómicas, como existen en Cataluña y en Islas Baleares. Otra posibilidad sería la creación de un impuesto de ámbito estatal o bien la regulación estatal, en la Ley de Haciendas Locales, de un impuesto que pudiera ser instituido por los municipios.

Experiencias análogas previas

En Cataluña existe el Impuesto sobre las estancias en establecimientos turísticos, que está regulado en la Ley 5/2012, de 20 de marzo, de medidas fiscales, financieras y administrativas y de creación del impuesto sobre las estancias en establecimientos turísticos, en su Título III, Capítulos I, II y III (artículos del 98 al 116), y disposiciones finales 4ª y 10ª. Se grava la estancia, entendiéndose como estancia el disfrute del servicio de alojamiento, por día o fracción, con pernoctación o sin ella, que realiza el contribuyente en los establecimientos mencionados, y se aplican las tarifas que se muestran a continuación:

Barcelona

Hotel de 5 estrellas, gran lujo, camping de lujo y establecimiento o equipamiento de categoría equivalente	2,25 €
Hotel de 4 estrellas y 4 estrellas superior, y establecimiento o equipamiento de categoría equivalente	1,10 €
Vivienda de uso turístico	2,25 €
Resto de establecimientos y equipamientos	0,65 €
Embarcación de crucero: - Más de 12 horas - 12 horas o menos	2,25 € 0,65 €

Resto de Cataluña

Hotel de 5 estrellas, gran lujo, camping de lujo y establecimiento o equipamiento de categoría equivalente	2,25 €
Hotel de 4 estrellas y 4 estrellas superior, y establecimiento o equipamiento de categoría equivalente	0,90 €
Vivienda de uso turístico	0,90 €
Resto de establecimientos y equipamientos	0,45 €
Embarcación de crucero: - Más de 12 horas - 12 horas o menos	2,25 € -

Además, se aplica una tarifa especial aplicable a las estancias en los establecimientos que, dentro de un centro recreativo turístico, estén situados en las áreas en que se admiten actividades de juego y apuestas:

Hotel de 5 estrellas, gran lujo, camping de lujo y establecimiento o equipamiento de categoría equivalente	5,00 €
Hotel de 4 estrellas y 4 estrellas superior, y establecimiento o equipamiento de categoría equivalente	3,50 €
Resto de establecimientos y equipamientos	2,50 €

La recaudación se destina a la promoción, el impulso, la preservación, el fomento y el desarrollo de las infraestructuras y actividades turísticas en Cataluña.

Por otra parte, están exentas de la aplicación de este impuesto:

- a. Las estancias subvencionadas por programas sociales de una administración pública de cualquier estado miembro de la Unión Europea. La aplicación de esta exención debe acreditarse documentalmente.
- b. Las personas de edad igual o inferior a dieciséis años.

En la comunidad autónoma de las Islas Baleares también existe un impuesto sobre el turismo, regulado a través de la Ley 2/2016, de 30 de marzo, del impuesto sobre estancias turísticas en las Islas Baleares y de medidas de impulso del turismo sostenible.

Se grava la estancia, por días o fracciones, con o sin pernoctación, en las que se aplican las siguientes tarifas:

Categoría	Euros al día de estancia o fracción
Hoteles, hoteles de ciudad y hoteles apartamentos de cinco estrellas, cinco estrellas gran lujo y cuatro estrellas superior	4
Hoteles, hoteles de ciudad y hoteles apartamentos de cuatro estrellas y tres estrellas superior	3
Hoteles, hoteles de ciudad y hoteles apartamentos de una, dos y tres estrellas	2
Apartamentos turísticos de cuatro llaves y cuatro llaves superior	4
Apartamentos turísticos de tres llaves superior	3
Apartamentos turísticos de una, dos y tres llaves	2
Establecimientos de alojamiento no residenciales de empresas turístico-residenciales	4
Viviendas turísticas de vacaciones, viviendas objeto de comercialización de estancias turísticas y viviendas objeto de comercialización turística	2
Hoteles rurales, agroturismos, hospederías y alojamientos de turismo de interior	2
Hostales, hostales-residencia, pensiones, posadas y casas de huéspedes, campamentos de turismo o campings	1
Albergues y refugios	1
Otros establecimientos o viviendas de carácter turístico	2
Embarcaciones de crucero turístico	2

La cuota tributaria líquida se obtendrá del resultado de aplicar las bonificaciones siguientes:

- a. Una bonificación del 75% sobre la cuota tributaria íntegra para las estancias que se realicen en temporada baja (periodo comprendido entre el 1 de noviembre de cada año y el 30 de abril del año siguiente).
- b. Una bonificación del 50% sobre la cuota tributaria íntegra -o, en su caso, minorada por la aplicación de la bonificación anterior- correspondiente a los días noveno y siguientes en todos los casos de estancias en un mismo establecimiento turístico superiores a los ocho días.

Están exentas de la aplicación de este impuesto:

- a. Las estancias de menores de 16 años.
- b. Las estancias que se realicen por causas de fuerza mayor.
- c. Las estancias que realice cualquier persona por motivos de salud, y también las de las personas que la acompañen, siempre que pueda justificarse documentalmente que las estancias responden a la necesidad de recibir prestaciones de atención sanitaria que formen parte de la cartera de servicios del sistema sanitario público de las Islas Baleares.
- d. Las estancias subvencionadas por programas sociales de las administraciones públicas de cualquier estado de la Unión Europea.

En 2017, este impuesto recaudó 55.967,61 miles de euros.

Además, en el ámbito europeo, París, Berlín, Lisboa o Ámsterdam son algunas de las capitales europeas que cobran a los viajeros una tasa turística. Algunos países, como Francia, la aplican de forma generalizada.

BLOQUE 3. REFORMA ECOLÓGICA DE LA REGULACIÓN SOBRE HACIENDAS LOCALES

En este bloque se proponen reformas ecológicas de la regulación sobre haciendas locales. Ante la falta de recursos de que adolecen los entes locales y ante su excesiva dependencia de los ingresos vinculados con la construcción, las propuestas van en la línea de incrementar o crea algunos recursos adicionales y sobre todo de reducir dicha dependencia. Ello tiene como consecuencia un mayor desacoplamiento de los ciclos económicos y, por tanto, una mayor estabilidad. Se proponen modificaciones ambientales en las Tasas de residuos, el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras, el Impuesto sobre Actividades Económicas y el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica.

3.1 Tasas de Residuos

Objetivo

Reformar la regulación sobre haciendas locales para introducir criterios ambientales en las tasas de residuos.

Justificación

En el Estado español, las tasas de residuos tienen como fin cubrir los costes de gestión de los servicios que ofrece el Ayuntamiento. La legislación no obliga a incorporar ningún planteamiento ambiental. El objetivo primero de estas tasas es obtener recursos para financiar estos servicios. Sin embargo, es una tasa

que tiene potencial para crear incentivos para disminuir el impacto ambiental que genera la producción de residuos.

La cuota tributaria de las tasas de residuos que pagan los domicilios es generalmente una cantidad fija por vivienda. Este modelo presenta las siguientes limitaciones:

- | No se incentiva la producción de menos residuos ni el reciclaje.
- | En el caso en que la tasa cubra los costes, los ciudadanos que generan menos residuos subvencionan de facto el servicio a quienes generan más.
- | Es una tasa regresiva desde el punto de vista de la renta.

Hay municipios en los que las tasas se definen en función de otras variables como el consumo de agua, del número de residentes por hogar o de algunas características de la vivienda (superficie o valor catastral). Sin embargo, esto tampoco incentiva la reducción o el reciclaje de los residuos. La opción idónea en términos ambientales es que la tasa dependa del nivel efectivo de generación de basuras; lo que se conoce como sistemas de pago por generación. Aunque los sistemas de pago por generación son comunes en países más avanzados en materia de gestión de residuos, en España solo los han implantado una decena de municipios.

Por otro lado, las tasas de residuos correspondientes a actividades económicas acostumbran a depender de la categoría de la actividad comercial y en algunos casos, también dependen de la superficie o de otros criterios. En las tasas de residuos sobre actividades comerciales es más sencilla la adopción de sistemas de pago por generación⁶³.

Descripción

El servicio de gestión de residuos es uno de los más costosos a los que deben hacer frente las entidades locales. Ello sugiere la necesidad de modificar la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo) con el objeto de:

1. Establecer la obligatoriedad de las tasas de residuos municipales, tanto por lo que se refiere a los residuos de origen doméstico, como para los comerciales o industriales asimilables.
2. Establecer la necesidad de considerar criterios ambientales en la definición de las tasas.
3. Garantizar la plena cobertura de los costes del servicio por parte de aquellos contribuyentes generadores de residuos municipales comerciales o industriales asimilables, de modo que no exista una subvención implícita de este servicio por parte del resto de ciudadanos.

Hecho imponible

Recogida y tratamiento de los residuos, aunque algunas entidades locales, por razones competenciales, solo cobran por uno de los dos conceptos en sus ordenanzas fiscales.

Base imponible

A concretar por cada ente local, pero en caso de adopción de pago por generación, serían la cantidad de residuos (en peso o volumen), el grado de separación en origen, la frecuencia de la recogida o una combinación de ambas.

⁶³ Información aportada en el artículo Martínez, A. C. G., & Ventosa, I. P. (2011). Los tributos municipales y la sostenibilidad ambiental. *Tributos locales*, (102), 63-72.

Posible destino de los fondos

Las tasas por prestación de servicios, entre ellas la de gestión de residuos, siempre son finalistas.

Posible articulación legal

La Ley Reguladora de las Haciendas Locales (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), se modifica en los siguientes términos:

Uno. Se modifica la letra s del apartado 4 del artículo 20, al que se da la siguiente redacción:

«Recogida de residuos sólidos urbanos, tratamiento y eliminación de estos, monda de pozos negros y limpieza en calles particulares. Las tasas municipales en concepto de recogida de residuos sólidos urbanos, tratamiento y eliminación de estos serán de establecimiento obligatorio por parte de los municipios o bien por parte de las entidades locales en quienes éstos deleguen la prestación de dichos servicios. La definición de dicha tasa deberá considerar la incidencia ambiental de los residuos generados por el sujeto pasivo. En todo caso, deberá garantizarse la plena cobertura de costes de los servicios prestados a los sujetos pasivos de naturaleza comercial o industrial.»

Observaciones

En las proposiciones de ley de Fiscalidad Ambiental presentadas en 2009 (por Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana-Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds) y 2012 (Grupo Parlamentario de IU, ICV-EUiA, CHA: LA IZQUIERDA PLURAL) ya se recogieron propuestas similares para la modificación de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales en lo que respecta a las Tasas de Residuos.

3.2 Impuesto sobre Bienes Inmuebles

Objetivos

Se propone reformar el impuesto sobre Bienes Inmuebles con el fin de que:

- | Modular los tipos del IBI en función del certificado energético del edificio.
- | Incentivar que la construcción de edificios nuevos tome más en cuenta la eficiencia energética.
- | Incentivar la rehabilitación y mejora desde un punto de vista de eficiencia energética del parque inmobiliario existente.
- | Ampliar bonificaciones a otras energías renovables (no solo solar), pero limitar aplicación a instalaciones no obligatorias. Añadir un recargo en la segunda residencia.

Justificación

El 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 establece el marco según el cual los entes locales pueden y deben establecer su fiscalidad. A nivel municipal hay determinadas figuras impositivas que tienen incidencia sobre la actividad constructiva y sobre el parque inmobiliario existente, como por ejemplo el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI), el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO) o las tasas urbanísticas, entre otras. Esta ficha se centra sobre la primera de ellas.

El IBI es un impuesto de exigencia obligatoria por parte de los municipios, que deben regular mediante ordenanza fiscal cualquier aspecto en el que se deseen apartar de los elementos previstos con carácter supletorio en el Real Decreto Legislativo 2/2004. El Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI) es el impuesto más importante que establecen los municipios en términos de recaudación (27% de los ingresos totales de los municipios en 2016 en el Estado Español⁶⁴), que grava el valor de los bienes inmuebles cada año.

Se trata del principal tributo municipal en términos de recaudación, y su vinculación con el valor catastral lo dota de una elevada estabilidad y de una cierta relación con la capacidad económica de los contribuyentes. Ello desaconseja que deje de ser concebido esencialmente como un impuesto sobre la propiedad de bienes inmuebles, si bien su configuración admitiría una modulación que tuviera en consideración aspectos ambientales.

En su actual regulación, el artículo 74.5 del Real Decreto Legislativo 2/2004 establece que los municipios pueden: “regular una bonificación de hasta el 50 por ciento 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”.

Esta bonificación es de establecimiento potestativo por parte de los municipios y ya se encuentra en vigor en un número importante de ellos. Su extensión a todos los municipios podría suponer un impulso relevante a la energía solar, con la reducción que esto supondría en términos de emisiones de gases de efecto invernadero. Sin embargo, debe tenerse presente que las instalaciones de energía solar térmica ya son obligatorias en algunas edificaciones nuevas y rehabilitaciones (en virtud del Código Técnico de la Edificación y de las Ordenanzas municipales solares de algunos municipios), de manera que en estos casos el incentivo no sería pertinente. Se podría circunscribir solamente para aquellos aprovechamientos de la energía solar que no tuvieran el carácter de obligatorios.

Más allá de esta bonificación, el hecho de que el impuesto dependa del valor catastral hace que este impuesto no genere incentivo alguno a la construcción energéticamente eficiente o a la rehabilitación energética de los inmuebles existentes. Sin embargo, su carácter anual confiere al IBI un potencial relevante para que incorpore elementos que sin modificar su carácter y función esenciales creen incentivos significativos a la eficiencia energética.

Descripción

La propuesta consiste en tomar en consideración la certificación energética de los inmuebles y su uso de energías renovables en la definición de la cuota del IBI.

La modulación podría tomar diferentes formas. Una primera opción sería que la calificación energética incidiera sobre el rango de tipos mínimos y máximos que pueden aplicar los municipios y que es definido en la Ley de Haciendas Locales (art. 72.1). Así, el rango variaría para las diferentes categorías de vivienda en función de su certificación energética, de acuerdo con lo definido en el Real Decreto 235/2013, de 5 de abril, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios.

Actualmente, el rango de tipos impositivos definidos para los bienes inmuebles urbanos va desde un mínimos del 0,4% hasta el 1,1%. Se propone una definición de rangos que toma en cuenta la calificación energética (véase tabla). Esto aseguraría una cierta diferenciación en función de la certificación, si bien esta podría ser aplicada con diferente intensidad por cada Ayuntamiento, dentro de los márgenes anteriores.

⁶⁴ Disponible en: <https://serviciostelematicosext.minhap.gob.es/SGCAL/CONPREL>

Rangos del IBI en base a la Calificación Energética

Calificación energética	Tipo máximo	Tipo mínimo y supletorio
A	0,7	0,4
B	0,75	0,45
C	0,8	0,5
D	0,9	0,6
E	1	0,7
F	1,1	0,75
G	1,2	0,8

Alternativamente, la modulación podría tomar la forma de un coeficiente que multiplicase la base imponible o bien directamente las cuotas, y que podría ser menor o mayor que 1, en función de la calificación energética de los inmuebles.

Desde 2013, la certificación energética es obligatoria para operaciones de compraventa o arrendamiento. Las viviendas que no tengan aún su certificado energético, pueden obtenerlo de manera sencilla y no costosa⁶⁵.

Por otra parte, el art. 72.4 de la Ley de Haciendas Locales establece que los Ayuntamientos pueden establecer un recargo del 50% de la cuota líquida del IBI sobre los “inmuebles de uso residencial que se encuentren desocupados con carácter permanente”. La inclusión en su día de una medida así tiene plena justificación desde un punto de vista ambiental ya que la existencia de viviendas vacías supone un uso ineficiente de recursos materiales y energía, y presiona al alza la construcción de nuevas viviendas, ocupando nuevos terrenos, con los impactos asociados que ello supone.

Sin embargo, el citado artículo también establece que se deberán determinar reglamentariamente las condiciones que se deben cumplir para que un inmueble tenga esta condición. Tras más de 15 años desde la inclusión de este punto en la Ley de Haciendas Locales, la Administración General del Estado no ha dado cumplimiento al mandato legal de crear dicho reglamento. La presente propuesta consiste precisamente en desarrollarlo, y con ello dar vía libre a los municipios que lo deseen para poder establecer el recargo del 50% sobre inmuebles vacíos.

Tipo impositivo

El tipo de gravamen mínimo y supletorio será el 0,4 % cuando se trate de bienes inmuebles urbanos y el 0,3 % cuando se trate de bienes inmuebles rústicos, y el máximo será el 1,10 % para los urbanos y 0,90 % para los rústicos.

Cuando se trate de bienes inmuebles urbanos a los que les sea de aplicación el Real Decreto 235/2013, de 5 de abril, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios, el tipo aplicable se determinará en función de la calificación de eficiencia energética regulada por dicho Real Decreto. En tal caso, los tipos máximos y mínimos serán los que se indican en la tabla anterior, de rangos del IBI en base a la calificación energética.

Cuando los bienes inmuebles urbanos no acrediten la certificación energética del inmueble, se aplicarán los tipos máximos y mínimos más elevados.

Además, cuando el uso de los inmuebles de uso residencial sea el de segunda residencia, los ayuntamientos podrán exigir un recargo de hasta el 50 por ciento de la cuota líquida del impuesto.

⁶⁵ Ver por ejemplo: <https://certificadodeeficienciaenergetica.com/>

Bonificaciones

En la actualidad, las ordenanzas fiscales pueden regular 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. Se propone que esta bonificación se amplíe al aprovechamiento de otras energías renovables. La aplicación de esta bonificación estaría condicionada a que las instalaciones dispusieran de la correspondiente homologación por la Administración competente. La bonificación no podría aplicarse en los casos en que la instalación de dichos sistemas fuese obligatoria de acuerdo con la normativa vigente. Los demás aspectos sustantivos y formales de esta bonificación se especificarían en la ordenanza fiscal.

Estimación de la reducción en la recaudación

La propuesta de incluir la certificación energética entre los criterios que afecten la cuota del IBI se podría articular de forma que no tuviera impacto global sobre la recaudación, si bien podría no ser neutral para algunos municipios en función de la antigüedad de su parque inmobiliario.

Desarrollar la definición de “inmuebles de uso residencial que se encuentren desocupados con carácter permanente” tendría una recaudación positiva sobre las haciendas de aquellos municipios que voluntariamente decidieran desplegar el recargo.

Posible articulación legal

El texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo), se modifica en los siguientes términos:

Uno. Se modifica el apartado 1 del artículo 72, al que se da la siguiente redacción:

«El tipo de gravamen mínimo y supletorio será el 0,4 % cuando se trate de bienes inmuebles urbanos y el 0,3 % cuando se trate de bienes inmuebles rústicos, y el máximo será el 1,10 % para los urbanos y 0,90 % para los rústicos.

Cuando se trate de bienes inmuebles urbanos a los que les sea de aplicación el Real Decreto 235/2013, de 5 de abril, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios, el tipo aplicable se determinará en función de la calificación de eficiencia energética regulada por dicho Real Decreto. En tal caso, los tipos máximos y mínimos serán los que se indican a continuación:

Cuando los bienes inmuebles urbanos a los que les sea de aplicación Real Decreto 235/2013, de 5 de abril, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios, no acrediten la certificación energética del inmueble, se aplicarán los tipos máximos y mínimos correspondientes a la calificación energética G.»

Dos. Se añade el apartado 4.bis al artículo 72, con el siguiente texto:

«Tratándose de inmuebles de uso residencial cuyo uso sea el de segunda residencia, por cumplir las condiciones que se determinen reglamentariamente, los ayuntamientos podrán exigir un recargo de hasta el 50 por ciento de la cuota líquida del impuesto.

Dicho recargo, que se exigirá a los sujetos pasivos de este tributo y al que resultarán aplicables, en lo no previsto en este párrafo, sus disposiciones reguladoras, se devengará el 31 de diciembre y se liquidará anualmente por los ayuntamientos, una vez constatado el carácter de segunda residencia del inmueble, juntamente con el acto administrativo por el que éste se declare.»

Tres. Se modifica el apartado 5 del artículo 74, al que se da la siguiente redacción:

«Las ordenanzas fiscales podrán regular 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, así como para el aprovechamiento de otras energías renovables. La aplicación de esta bonificación estará condicionada a que las instalaciones dispongan de la correspondiente homologación por la Administración competente. La bonificación no podrá aplicarse en los casos en que la instalación de dichos sistemas sea obligatoria de acuerdo con la normativa vigente. Los demás aspectos sustantivos y formales de esta bonificación se especificarán en la ordenanza fiscal.

3.3 Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras

Objetivo

El objetivo es reformar este impuesto de forma que gran parte de su recaudación se destine a gastos de tipo extraordinario de los municipios, con el fin último de no crear una dependencia de los Ayuntamientos con respecto a la construcción. Asimismo, se pretende dar un trato fiscal más favorable a aquellas actuaciones urbanísticas que tengan lugar en la trama urbana consolidada.

Justificación

El boom inmobiliario ocurrido en España en los últimos previos a la crisis económica generó ingresos extraordinarios para los entes locales españoles (por ejemplo, derivados de urbanizar terrenos hasta entonces nunca urbanizados), que sin embargo no fueron destinados a inversiones y gastos extraordinarios, sino que en gran medida incrementaron sus gastos corrientes, generando una espiral de dependencia que a su vez incentivó excesivamente la construcción. En parte, esta dependencia fue posible gracias a la actual configuración legal del Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO), un tributo indirecto recaudado por los Ayuntamientos y cuyos ingresos tienen formalmente la condición de ordinarios.

La modificación de dicho impuesto puede revertir esta situación y llevarla a un escenario más sostenible. Además, es deseable favorecer el urbanismo más compacto. El urbanismo disperso no solo conlleva un impacto ambiental mayor, sino que también genera mayores problemas y costes de gestión, por ejemplo a la hora de ofrecer servicios de recogida de basura, alumbrado, alcantarillado, etc.

Hecho imponible

Actualmente, el artículo 100 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo establece como hecho imponible del ICIO 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, o para la que se exija presentación de declaración responsable o comunicación previa, siempre que la expedición de la licencia o la actividad de control corresponda al ayuntamiento de la imposición."

Se propone diferenciar, en la definición de hecho imponible, las obras que se realicen en la trama urbana consolidada (es decir, parcelas edificadas y los solares que puedan quedar en sus intersecciones, que constituyen terrenos de licencia directa) de las restantes, con el fin de aplicar tipos impositivos diferenciados.

Tipo impositivo o tarifas

Actualmente, se establece un tipo de gravamen máximo del cuatro por cien, que el Ayuntamiento debe concretar mediante la correspondiente ordenanza fiscal. Se propone limitar el tipo de gravamen al 4% para las obras que se realicen en la trama urbana consolidada y al 6% para las restantes.

Además, se propone establecer que en las construcciones, instalaciones y obras realizadas en viviendas unifamiliares se pueda exigir un recargo de hasta el 50% del tipo aplicable (considerando vivienda unifamiliar aquella desarrollada para ser ocupada en su totalidad por una sola familia, sea aislada, pareada o adosada).

Bonificaciones

Actualmente se prevén las siguientes bonificaciones sobre la cuota del impuesto (art. 103.2 del RDL 2/2004, que el Ayuntamiento debe incluir en su respectiva ordenanza fiscal si quiere aplicarlas):

- | hasta el 95% para "las construcciones, instalaciones u obras que sean declaradas de especial interés o utilidad municipal".
- | hasta el 95% para "las construcciones, instalaciones u obras en las que se incorporen sistemas para el aprovechamiento térmico o eléctrico de la energía solar".
- | hasta el 50% para "construcciones, instalaciones u obras vinculadas a los planes de fomento de las inversiones privadas en infraestructuras".
- | hasta el 50% para "construcciones, instalaciones u obras referentes a las viviendas de protección oficial".
- | hasta el 90% para "construcciones, instalaciones u obras que favorezcan las condiciones de acceso y habitabilidad de los discapacitados".

Se propone añadir una bonificación de hasta el 95% sobre la cuota del impuesto para construcciones, instalaciones u obras en las que se incorporen sistemas para la recuperación y aprovechamiento de aguas grises, que incluyan dispositivos de uso eficiente del agua, uso de energías renovables o que utilicen madera certificada. También se podrían considerar otros criterios de sostenibilidad, como la apuesta por la rehabilitación energética. Estas bonificaciones corresponderían a la parte de correspondiente al coste de la obra con finalidad ambiental, y se aplicarían solamente cuando estas actuaciones no tuvieran ya el carácter de obligatorio.

El gobierno estatal podría aprobar y desarrollar un reglamento que permita que estas bonificaciones se apliquen mediante un sistema de puntos en el cual cada criterio sumara un cierto número que darían lugar a un porcentaje de bonificación, si bien ello conllevaría unos mayores costes de gestión.

Recaudación estimada

No se dispone de una estimación de la recaudación que podría suponer la aplicación de esta propuesta, dado que la competencia de planificación urbanística está en manos de los ayuntamientos. Como dato aproximado, para el año 2016, el ICIO aportó a los ayuntamientos una recaudación global de 598.097 millones de euros⁶⁶.

⁶⁶ Liquidación de los Presupuestos de las Entidades locales 2016. Disponible en: <https://serviciostelematicosex.minhap.gob.es/SGCAL/CONPREL>

Posible destino de los fondos obtenidos

Se propone establecer que los fondos procedentes de este impuesto en su modalidad sobre suelo urbano no consolidado solamente se puedan dedicar a gastos de tipo extraordinario. En lo que refiere a las obras que se realicen en trama urbana consolidada, los ingresos se podrán dedicar también a gastos corrientes.

Posible articulación legal

Estas propuestas podrían incorporarse al ordenamiento jurídico modificando el 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.

Observaciones

Se ha de considerar que en España en las últimas décadas, los tributos relacionados con las actividades de la construcción han tenido un peso importante en las haciendas Municipales⁶⁷. Estas actividades han tenido fuertes impactos ambientales en lo que refiere a uso de suelo y de recursos naturales, hábitats alterados, generación de necesidades de energía, agua y movilidad. Al estallar la crisis económica, los efectos de esa dependencia se dejaron sentir en términos de desempleo y contracción de la economía, así como en una fuerte caída de los ingresos municipales.

Estos tributos no tienen en su origen ningún otro propósito más que el recaudatorio y sin embargo el uso desproporcionado que se ha hecho de ellos durante años y la dependencia que las arcas municipales han tenido de estos tributos han favorecido que los Ayuntamientos alentasen las actividades de construcción, con sus correspondientes impactos negativos sobre el medio ambiente.

Por esta razón, por encima de todo es básico que el desarrollo urbanístico esté sujeto a un planeamiento urbanístico coherente con las necesidades reales del municipio, y que esté enmarcado en una adecuada planificación territorial a escala superior.

3.4 Impuesto sobre Actividades Económicas

Objetivo

Reforma ambiental del Impuesto sobre actividades económicas, de modo que en la fijación de las tarifas para cada tipo de actividad se tendrán en cuenta sus previsibles efectos en el medio ambiente.

Descripción

El Impuesto sobre Actividades Económicas está regulado por el 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 (RDLLRHL). Las tarifas mínimas correspondientes a cada actividad quedan definidas en el Real Decreto Legislativo 1175/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueban las tarifas y la instrucción del Impuesto sobre Actividades Económicas. Estas tarifas mínimas se establecen fundamentalmente por razones económicas y sociales. Se propone:

⁶⁷ Consejo Asesor para el Desarrollo Sostenible, Generalitat de Catalunya. Núm. 16. Sostenibilitat i finances municipals. Diagnòstic i propostes per als ens locals de Catalunya. Disponible en: <http://cads.gencat.cat/ca/detalls/detallpublicacio/Num.-00016.-Sostenibilitat-i-finances-municipals.-Diagnostic-i-propostes-per-als-ens-locales-de-Catalunya>

1. Introducir el componente ambiental en los criterios a tener en cuenta para la definición de las cuotas mínimas a aplicar para la configuración de las tarifas del impuesto. Como se detalla posteriormente, la consideración efectiva de estos criterios deberá ser articulada reglamentariamente.
2. Eliminar las bonificaciones del impuesto prevista para las empresas que “realicen sus actividades industriales (...) en locales o instalaciones alejadas de las zonas más pobladas del término municipal”. Esta bonificación no tiene sentido en el contexto actual, en que los avances tecnológicos permiten la coexistencia espacial entre los usos urbanos y industriales. El alejamiento de las industrias de los núcleos urbanos conlleva por otro lado el aumento de la movilidad obligada por razones laborales y sus consiguientes impactos ambientales.
3. Concretar las condiciones en lo referente al transporte de los trabajadores al centro de trabajo que posibilitan bonificaciones en el impuesto.
4. Disponer que las actividades económicas que tengan implantados sistemas de gestión EMAS puedan beneficiarse de bonificaciones de hasta el 50 por ciento de la cuota del impuesto.

Bonificaciones

Se eliminan las bonificaciones existentes.

Posible articulación legal

La Ley Reguladora de las Haciendas Locales (Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo), se modifica en los siguientes términos:

Uno. Se añade un sexto punto al artículo 85.1 con la siguiente redacción:

«Sexta. En la fijación de las tarifas para cada tipo de actividad se tendrán en cuenta sus previsibles efectos en el medio ambiente.»

(el desarrollo de este punto implicaría la modificación del Real Decreto Legislativo 1175/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueban las tarifas y la instrucción del impuesto sobre actividades económicas.)

Dos. Se elimina el segundo punto del apartado 2.c) del artículo 88.

Tres. Se modifica el tercer punto del apartado 2.c) del artículo 88, al que se da la siguiente redacción:

«Dispongan de servicios de transporte colectivo para sus trabajadores que cubran al menos el 25 por ciento de sus viajes al centro de trabajo o que dispongan de un plan de movilidad que haya reducido la utilización del vehículo privado al menos en dicho porcentaje.»

Cuatro. Se añade un punto nuevo al apartado 2.c) del artículo 88 con la siguiente redacción:

«Estén adheridos al sistema comunitario de gestión y auditoría medioambiental (EMAS).»

3.5 Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica

Objetivo

Desincentivar el mantenimiento de los vehículos más contaminantes.

Justificación

El Impuesto de Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM), conocido como impuesto de circulación es un impuesto municipal regulado a nivel estatal por la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, que fija tipos dependientes de los caballos fiscales y otros criterios, en función del tipo de vehículo. Esta ley fija los mínimos a pagar, pero permite a los ayuntamientos incrementar las cuotas aplicando un coeficiente no superior a 2, además de permitir bonificaciones de hasta el 75% para los vehículos menos contaminantes.

Este impuesto debería transformarse en un impuesto ambiental, ya que las bonificaciones aplicadas en los ayuntamientos no parecen ser suficientes para desincentivar la tenencia de vehículos más contaminantes. Por otro lado, la diferencia en la aplicación del coeficiente municipal produce ocasiona problemas como la deslocalización de empresas de alquiler, además de la evasión de impuestos matriculando el vehículo en municipios con menor imposición.

Descripción

El Impuesto sobre vehículos de tracción mecánica, o impuesto de circulación, está regulado por el Texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo). Es un impuesto municipal que grava la titularidad de los vehículos aptos para circular por las vías públicas. Actualmente, en el caso de los turismos, este impuesto se configura en base a los caballos fiscales establecidos para cada tipo de vehículo, aunque ya se prevén algunas bonificaciones potestativas según la clase de carburante y de motor.

Se propone reformar este impuesto de manera similar al Impuesto Especial sobre determinados medios de transporte (impuesto de matriculación). Es decir, que deje de estar articulado en relación a la potencia y clase de vehículo, para que lo esté en función de las emisiones de CO₂ y de las categorías Euro, con la exención de vehículos eléctricos y adscritos al *carsharing*.

Tipo impositivo y tarifas

Se propone establecer epígrafes para los turismos y ciclomotores, según las emisiones asociadas, y que tendrán asociados cuotas diferentes asociadas a las emisiones de CO₂, a las que se le sumaría lo correspondiente a las categorías Euro:

Epígrafes	Clase de vehículo y emisiones de CO ₂ (g/km)	Cuota €
1	Turismos, 90	10
2	Turismos, >90 y <105	15
3	Turismos, >105 y <120	30
4	Turismos, >120 y <140	70
5	Turismos, >140 y <160	120
6	Turismos, >160 y <180	165
7	Turismos, >180 y <200	500
8	Turismos, >200	800
9	Vehículos que no corresponden a ningún epígrafe o sin emisiones oficiales	300
10	Motocicletas, 60	4,42
11	Motocicletas, >60 y <80	10

12	Motocicletas >80 y <100	15
13	Motocicletas >100 y <120	20
14	Motocicletas >120, o que no se acrediten.	60

A estas cuotas se les sumaría una cuota adicional en función de las categorías Euro (ver tabla más adelante).

Recaudación estimada

El impuesto recaudó en 2016 la suma de 2039 millones de euros en el conjunto del Estado⁶⁸.

En todo caso, lo que se desea con esta reforma no es necesariamente recaudar más, sino introducir una señal ambiental en el impuesto.

Posible articulación legal

El Texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo), se modifica en los siguientes términos:

Uno. Se añade las letras h e i en el punto 1 del artículo 93 con la siguiente redacción:

«h. Los vehículos eléctricos.

Los vehículos adscritos a un régimen de *carsharing* reconocido por la autoridad municipal competente.»

Dos. Se modifica el punto 2 del artículo 93 con la siguiente redacción:

«2. Para poder aplicar las exenciones a que se refieren los párrafos e, g, h y i del apartado 1 de este artículo, los interesados deberán instar su concesión indicando las características del vehículo, su matrícula y la causa del beneficio. Declarada la exención por la Administración municipal, se expedirá un documento que acredite su concesión.

En relación con la exención prevista en el segundo párrafo del párrafo e del apartado 1 anterior, el interesado deberá aportar el certificado de la minusvalía emitido por el órgano competente y justificar el destino del vehículo ante el ayuntamiento de la imposición, en los términos que éste establezca en la correspondiente ordenanza fiscal.»

Tres. Se modifica la letra A del apartado 1 del artículo 95, a la que se da la siguiente redacción:

Clase de vehículo y emisiones de CO ₂	Cuota (Euros)
A) Turismos:	
Con emisiones oficiales de CO ₂ no superiores a 90 g/km	10,00
Con emisiones oficiales de CO ₂ superiores a 90 g/km e inferiores a 105 g/km	15,00
Con emisiones oficiales de CO ₂ superiores a 105 g/km e inferiores a 120 g/km	30,00
Con emisiones oficiales de CO ₂ superiores a 120 g/km e inferiores a 140 g/km	70,00

⁶⁸ Dato disponible en: <https://serviciostelematicosext.minhap.gob.es/SGCAL/CONPREL>

Con emisiones oficiales de CO ₂ superiores a 140 g/km e inferiores a 160 g/km	120,00
Con emisiones oficiales de CO ₂ superiores a 160 g/km e inferiores a 180 g/km	165,00
Con emisiones oficiales de CO ₂ superiores a 180 g/km e inferiores a 200 g/km	500,00
Con emisiones oficiales de CO ₂ iguales o superiores a 200 g/km	800,00
Que no dispongan de emisiones oficiales de CO ₂ .	300,00

Cuatro. Se modifica la letra F del apartado 1 del artículo 95, a la que se da la siguiente redacción:

Clase de vehículo y emisiones de CO ₂	Cuota (Euros)
F) Vehículos:	
Ciclomotores	4,42
Motocicletas con emisiones oficiales de CO ₂ no superiores a 60 g/km	4,42
Motocicletas con emisiones oficiales de CO ₂ superiores a 60 g/km e inferiores a 80 g/km	10
Motocicletas con emisiones oficiales de CO ₂ superiores a 80 g/km e inferiores a 100 g/km	15
Motocicletas con emisiones oficiales de CO ₂ superiores a 100 g/km e inferiores a 120 g/km	20
Motocicletas con emisiones oficiales de CO ₂ iguales o superiores a 120 g/km, motocicletas que tengan una potencia CEE igual o superior a 74 kW (100 cv) y motocicletas cuyas emisiones oficiales de CO ₂ no se acrediten.	60

Cinco. Se crea un apartado 1bis en el artículo 95, al que se da la siguiente redacción:

«1bis. A las cuotas correspondientes a los vehículos A y F del apartado anterior se les sumará la siguiente cuota en función de la categoría Euro a la que correspondan:

Categoría	Cuota (Euros)
Euro 6	0
Euro 5	10
Euro 4	15
Euro 3	30
Euro 2	40
Euro 1 o más contaminante	100

Seis. Se modifica el punto 4 del artículo 95 al que se da la siguiente redacción:

«4. Los ayuntamientos podrán incrementar las cuotas fijadas en los apartados 1 y 1bis de este artículo mediante la aplicación sobre ellas de un coeficiente, el cual con carácter general no podrá ser superior a 2. Sobre el último epígrafe de las categorías A y F el coeficiente no podrá ser superior a 3.»

Siete. Se suprimen las letras a y b del apartado 6 del artículo 95.

Observaciones

Puesto que este impuesto, es socialmente más sensible que el impuesto de matriculación (que solo se aplica a nuevas adquisiciones), se podrían plantear descuentos en casos de baja renta, que podrían ser a carácter rogado. Estos descuentos también podrían incluir exenciones para vehículos de uso exclusivo de personas con discapacidades, como indica el citado informe de la “Comisión de expertos para la reforma del sistema tributario español”, de febrero de 2014.

Este informe está basado en buena medida en la *Actualización de propuestas de fiscalidad ambiental para los principales grupos ecologistas estatales* redactada en diciembre de 2018 por Marien González Hidalgo e Ignasi Puig Ventosa (Coord.), miembros de la FundacióENT, info@ent.cat.



GREENPEACE

