

7.1 Introducción

«QUIEN CONTAMINA, paga»



La problemática medioambiental requiere, sobre todo, un gran consenso social y concienciación desde el ámbito personal al universal. Mientras esperamos a que ese grado de concienciación se instale de una vez por todas en nosotros, debemos poner en marcha una regulación económica que ayude a defender a nuestro maltratado planeta. Y es ahí donde la fiscalidad se convierte en una poderosa herramienta para labrar el camino hacia un mundo más sostenible y un desarrollo más respetuoso con el entorno.

Han pasado casi 30 años desde que Lester Brown, fundador del Worldwatch Institute de Washington (1974) y del Earth Policy Institute, acuñara el término «desarrollo sostenible». Término que Naciones Unidas adoptó definitivamente en 1987 en el informe Bruntland.

Desde entonces hasta hoy, se ha recorrido un largo camino en cuanto a concienciación ecológica se refiere, tanto en el plano social como en el político. Sin embargo, los hechos reales, las medidas concretas que reflejan ese gran avance sólo se han comenzado a ver, y de forma tímida, en los últimos años. Por eso, el respaldo de la Unión Europea a la que se ha dado en llamar fiscalidad *verde* es una buena noticia para el planeta: quiere decir que, ahora sí, se le va a poner un precio al cuidado del medio ambiente, y ésa es, todavía, la forma más rápida de conseguir respeto en nuestra sociedad.

A pesar de esta nueva mentalidad, la tarea que se presenta no es sencilla, y menos en un momento en que la gran recesión económica hace que la industria mire con recelo todo lo que suene a incremento de gastos, aunque sea un gasto necesario para la pervivencia del sistema.

Un fallo de mercado

La situación es la siguiente: nuestro sistema económico se basa en el principio de que a mayor crecimiento, mayor consumo y mayor bienestar. Sin embargo, tal y como se han ido desarrollando las estructuras económicas desde la revolución industrial, el sistema se ha estado haciendo trampas a sí mismo. Y esto es así porque uno de los principios básicos del mercado libre es que cada agente debe asumir por completo sus costes. Esto sólo se ha estado cumpliendo en parte.

Los costes medioambientales se han venido considerando tradicionalmente

como un «fallo de mercado», una externalidad que recae sobre un tercero que no es nadie y somos todos a la vez. Vendría a ser lo que en las guerras modernas se denomina un «daño colateral».

Este autoengaño del sistema es, obviamente, un problema medioambiental, porque la no asunción de responsabilidades ha llevado a que se generalicen prácticas muy agresivas para el entorno que han generado, y están generando, un grave deterioro en los ecosistemas de la Tierra y problemas económicos.

La aceptación de esta doble vertiente del problema es la que ha hecho que los Gobiernos de los países más avanzados comiencen a hablar de la economía *verde*, que no es otra cosa que una manera de solventar este fallo del sistema, internalizando, en el proceso de producción, todos los costes, incluidos los ambientales.

En el marco de esta nueva concepción de la economía, la fiscalidad se ha erigi-

do como una herramienta perfecta para llevar a cabo esa conversión.

Fiscalidad verde

Entre los diferentes instrumentos de que dispone un Gobierno para proteger el medio ambiente, destacan tres: los legislativos, que establecen normas y leyes; los económicos, con la fiscalidad como principal arma; y los voluntarios, como el cumplimiento de las normas ISO o las etiquetas ecológicas.

La fiscalidad convencional incluye el conjunto de leyes, reglamentos y procedimientos relativos a las tasas, impuestos y contribuciones especiales. La nueva fiscalidad *verde* hace lo mismo, pero intentando conseguir, además, un cambio en las actitudes de los agentes del mercado hacia el medio ambiente, es decir, intentando que se reduzca la contaminación.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) ha si-

do la responsable de propagar los dos principios básicos de esta nueva fiscalidad: «Quien contamina, paga» y «quien utiliza, paga».

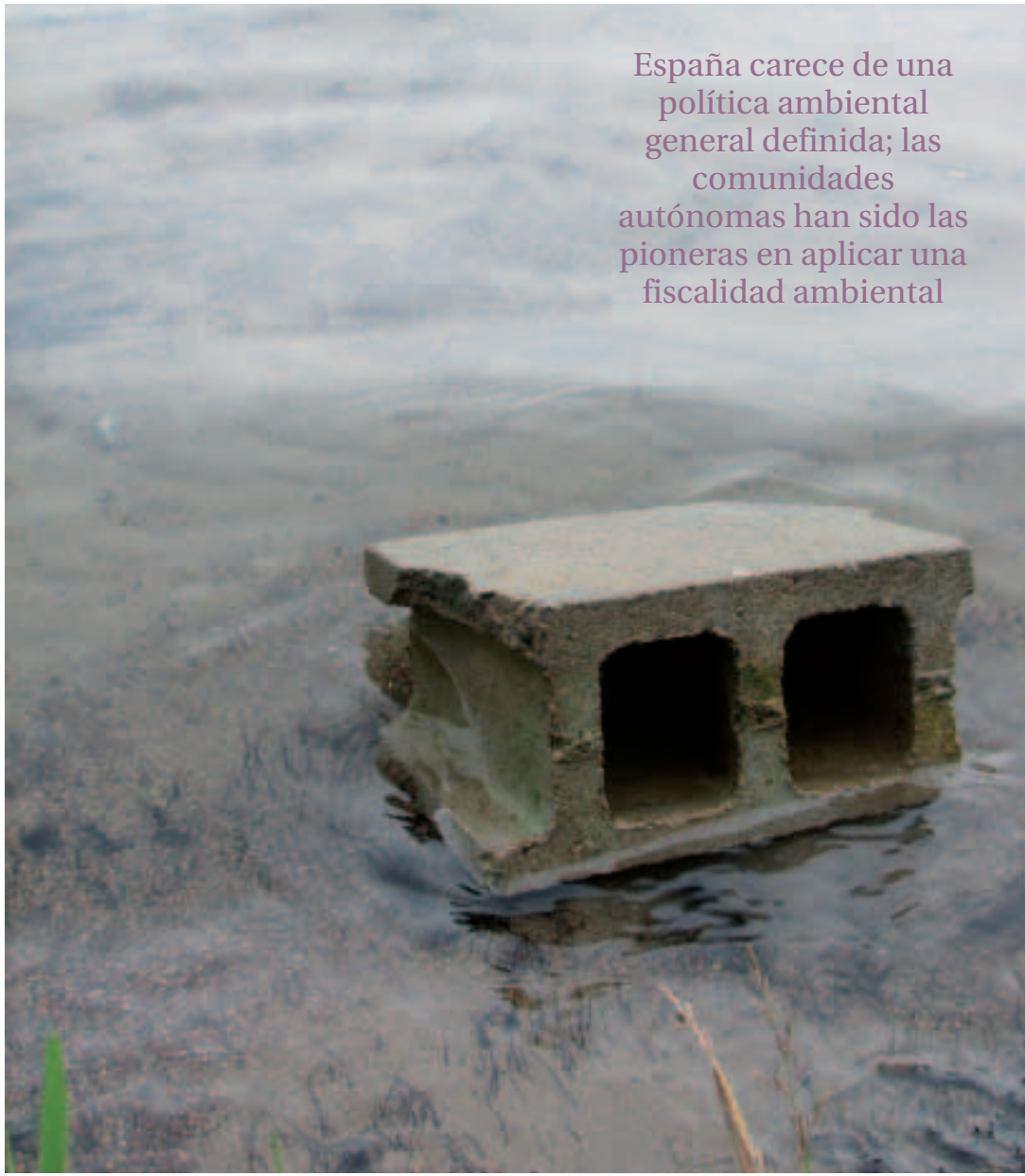
Ya en 1972 esta organización hablaba en sus recomendaciones del primero de estos principios, el que más aceptación ha cosechado con el tiempo. En 1992, durante la celebración de la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro, y bajo el auspicio de la ONU, el principio Pigo de «quien contamina, paga» fue señalado como una de las estrategias a seguir en un intento por acercarse a un modelo más sostenible de desarrollo y por evitar el incumplimiento de las normativas medioambientales.

Marco común de responsabilidad

Este principio se vio reflejado legalmente por primera vez en la directiva comunitaria 2004/35/CE. Esta directiva establece también un marco común de responsabilidad con el fin de prevenir y reparar los daños causados a los animales, las plantas, los hábitat naturales y los recursos hídricos, así como los daños que afectan a los suelos.

El régimen de responsabilidad se aplica, por una parte, a algunas actividades profesionales enumeradas expresamente, y por otra, a las demás actividades profesionales cuando el operador comete una falta o incurre en negligencia. Además, la directiva especifica que son las autoridades públicas las que deben velar por que los propios operadores responsables adopten o sufraguen las medidas necesarias de prevención o reparación.

La trasposición de la directiva comunitaria a la legislación española tuvo lugar el 23 de octubre del 2007 a través de la Ley de Responsabilidad Medioambiental 26/2007. A partir de entonces el Gobierno español comienza los intentos reales de



España carece de una política ambiental general definida; las comunidades autónomas han sido las pioneras en aplicar una fiscalidad ambiental

Actual marco jurídico español de regulación medioambiental

Normativa general

Constitución Española, de 27 de diciembre de 1978. Artículo 45.

- Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.
- Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.

Código Civil, de 24 de junio de 1989

1. Ley 7/85 de Bases de Régimen Local. BOE núm. 80 de 3-4-85.
2. Ley 14/86 de Sanidad. BOE núm. 102 de 29-3-86.
3. Ley Orgánica del Código Penal 10/1995, de 23 de noviembre:
 - a. Delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente: arts. 325-331.
 - b. Delitos relativos a la protección de la flora y fauna: arts. 332-337.
 - c. Delitos relativos a la energía nuclear y a las radiaciones ionizantes: arts. 341-345.
 - d. Delitos relativos a los incendios forestales: arts. 352-355.

desarrollar una auténtica estrategia fiscal medioambiental.

Lo realmente complicado de convertir en leyes fiscales el principio de «quien contamina, paga», es lograr ir más allá de la mera recaudación tributaria y, al tiempo, superar la fase impositiva de una ley más que hay que cumplir para llegar a lo que realmente debe perseguir este nuevo modelo de economía, que es la concienciación de por qué se ha de pagar.

España, primeros pasos por la senda verde

Comparada con el resto de la Unión Europea, España se encuentra bastante atrasada en la implantación de la fiscalidad ambiental. Tan sólo los impuestos sobre la electricidad, los hidrocarburos y los vehículos tienen un factor medioambiental claro.

Tras la aprobación de la Ley 26/2007, de Responsabilidad Medioambiental, el Gobierno se había comprometido a introducir la fiscalidad *verde* en los Presupuestos Generales del Estado, pero al finalizar esa legislatura la única medida real tomada

había sido la aprobación de la Ley de Calidad del Aire y Protección de la Atmósfera, que «ambientalizaba» el impuesto de matriculación de los vehículos.

Y es que, en España, la fiscalidad *verde* es aún un fenómeno muy reciente, para

nada generalizado. En contraposición, algunas comunidades autónomas han hecho uso de las competencias que tienen en temas de medio ambiente para adelantarse al Gobierno central y poner en marcha políticas de fiscalidad ambiental.

Así, por ejemplo, Baleares aprobó, por medio de su Ley 12/1991, de 20 de diciembre, el Impuesto sobre Instalaciones que inciden en el Medio Ambiente.

Otro ejemplo autonómico de anticipación lo constituye Galicia, que mediante la Ley 12/1995, de 29 de diciembre, creó el Impuesto sobre la Contaminación Atmosférica. El tercer ejemplo sería el de Extremadura, que elaboró la Ley 7/1997, de 29 de mayo, de medidas fiscales sobre la producción y transporte de energía que incidían sobre el medio ambiente, configurando de esta manera una figura tributaria propia.

Castilla-La Mancha se unió en el año 2001 con una ley parecida a la gallega. En años posteriores, las comunidades de Madrid, Andalucía y Cataluña adoptaron, asimismo, diversos impuestos de tintes ambientales.



Tipos de impuestos ambientales

■ **Tributos ambientales.** Se trata de medidas correctivas que entran en acción después de que se ha producido la contaminación. Son medidas paliativas, pero no son la tendencia a seguir, ya que, en opinión generalizada, lo que se tiene que hacer es tender a medidas preventivas, a evitar el daño.

Con todo, los tributos ambientales presentan algunas ventajas económicas, como son el hecho de que minimizan costes, llevan a la práctica el principio de «quien contamina, paga» de la OCDE, y generan ingresos que se pueden revertir en el medio ambiente.

■ **Depósitos reembolsables.** Ejemplo: Punto *verde* en envases.

■ **Permisos de emisión.** Se refiere en concreto al mercado de CO₂. La Administración establece un nivel máximo de contaminación en la zona y emite por medio de una subasta derechos de emisión. De manera que si una empresa contamina menos de la media establecida le sobrarán derechos que podrá vender. En Estados Unidos y Londres ya existen permisos de emisión negociables. Y la Unión Europea quiere crear un mercado de derechos de emisión en breve, para lo que ya existe un proyecto de directiva.

■ **Otros.** Además, en España se han ido creando en los últimos años algunos tributos ambientales específicos sobre actividades, productos o servicios que resultan perjudiciales para el medio ambiente. Algunos ejemplos son las tasas de basuras, los impuestos energéticos o las ecotasas de algunas comunidades.

Algo parecido ocurre con algunos ayuntamientos que poseen también sus propias competencias en medio ambiente y han desarrollado de manera desigual diferentes leyes que regulan impuestos ambientales.

Asumir la nueva fiscalidad

Romper con las viejas estructuras siempre es complicado, y el caso de la economía no es ninguna excepción. De ahí que la introducción de este nuevo tipo de fiscalidad puede tropezar con la resistencia tanto de la industria como de los usuarios, que ven en ella tan sólo el pago de un impuesto más y ninguna ventaja.

Por eso es importante asumir la fiscalidad *verde*, integrándola de manera que pase a formar parte de la estructura económica sin ser un simple añadido más.

Un buen ejemplo de integración lo protagonizan países como Suecia, Finlandia o Noruega, donde se ha llevado a cabo una reforma fiscal ecológica que implica que los impuestos tradicionales

disminuyen a favor de aquellos en los que se gravan más las actividades contaminantes.

Otros países, como Francia o Alemania, han optado por lo que se denomina una «reforma fiscal blanda», que consiste en que no se reducen los impuestos tradicionales pero se incrementan otros aprovechando huecos fiscales. Incluso se puede optar por un modelo a medio camino en el que todos los impuestos vayan a una caja común para luego aplicarles una función ambiental en su finalidad.

La reforma fiscal española no se ha llevado a cabo aún como tal, y es pronto para aventurar a qué tipo de modelo se acogerá, ya que, de momento, la inclusión de impuestos ambientales en el régimen fiscal español ha sido mínima. Sin embargo, las directrices europeas marcan un giro cada vez más claro hacia este modelo de economía *verde* y el Gobierno español parece predispuesto a asumirlo, aunque aún no tenga muy claro cómo hacerlo. ♦

Gravámenes que se aplican actualmente en España

Dada la particularidad de la estructura del Estado español, las competencias en lo que a fiscalidad ambiental se refiere están repartidas entre Estado, comunidades autónomas y gobiernos locales. Se da, además, la curiosa circunstancia de que han sido las comunidades autónomas las pioneras a la hora de iniciar medidas de este tipo.

Con todo, en la actualidad existen también algunos gravámenes de validez nacional. Los principales son:

■ **Impuesto sobre la electricidad:** se grava el consumo de energía.

■ **Cánones de agua:**

– Canon de regulación: grava la utilización del agua en función del consumo.

– Canon de vertido: grava la emisión de vertidos a cauces.

– Canon de ocupación: grava las actividades que tengan ocupación del dominio público hidráulico.

■ **Impuestos sobre vehículos:**

– Impuesto anual de circulación.

– Impuestos sobre ventas y matriculaciones.

– Impuestos de vehículos pesados.

7.1.1 Entrevista

JUAN CARPIZO BERGARECHE. Subdirector general de Tributos Locales del Ministerio de Economía y Hacienda



«España es uno de los países más preocupados por los tributos ambientales»

Este experto de la Administración central repasa en esta breve entrevista cuál es la realidad actual de la fiscalidad medioambiental en España.

—¿Cuándo se empezó a hablar en España de fiscalidad medioambiental?

La fiscalidad medioambiental, como un componente más de nuestro sistema tributario, empezó a ser considerada por expertos en la materia al comienzo de este siglo.

—¿Qué país cree que es el más avanzado en este tema y en qué posición se encuentra España?

Los países nórdicos de la Unión Europea quizá sean los más avanzados. Pero también hay que destacar los recientes esfuerzos de países como el Reino Unido o Portugal. En cuanto a España, en nuestro país cada vez se consideran más estos criterios en el ámbito tributario y creo que hoy día es uno de los países más preocupados en esta materia.

—¿Cuáles son los principios básicos de los que parte la fiscalidad medioambiental en nuestro país?

A nivel estatal, el principio general es la introducción de beneficios fiscales a los contribuyentes comprometidos con el medio ambiente. A nivel autonómico, tenemos experiencias de tributos medioambientales según el principio de «quien contamina, paga». El Estado ha asumido este principio en algunos impuestos, como el Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte.

—¿Qué leyes y normas de la legislación española recogen de manera expresa el interés por proteger el medio ambiente?

La Ley de Impuestos Especiales (Impuesto sobre Medios de Transporte), la

Ley del Impuesto sobre Sociedades (deducciones en cuota) o la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (beneficios fiscales en la cuota íntegra de los impuestos municipales).

—¿Qué sectores están mejor regulados desde el punto de vista medioambiental? ¿Cuáles son los que tienen más trabajo pendiente?

Los mejor regulados serían aquellos que se dedican a las energías renovables o a las industrias contaminantes. Quizá los que tienen más trabajo pendiente sean los sectores dedicados al transporte. ♦