K:\SIC\Administracion\Pliegos\1244-PT.docx

PLIEGO DE PRESCRIPCIONES TÉCNICAS

Estudios necesarios para la definición de un canon de vertido e incineración de residuos y una tasa de extracción de áridos para la CAPV
Nº DE EXPEDIENTE: 1244

ANTECEDENTES

El IV Programa Marco Ambiental 2020, recoge el desarrollo con carácter transversal de una fiscalidad ambiental coherente con la integración de políticas sectoriales, que de los pasos necesarios para implantar un sistema impositivo que tenga en cuenta de forma sistémica la promoción de conductas responsables de la ciudadanía, empresas e instituciones con el medio ambiente.

Por otra parte, el Plan de Prevención y Gestión de residuos 2030, en tramitación, recoge entre sus actuaciones claves la incorporación de instrumentos económicos de carácter fiscal que contribuyan al cumplimiento de los objetivos normativos en materia de residuos: entre otros, los cánones de vertido e incineración y la tasa de extracción de áridos.

Como hemos podido contrastar en los estudios sobre fiscalidad ambiental realizados por esta administración, los cánones de vertido e incineración de residuos, desde los años 90, se vienen mostrando como instrumentos eficaces para el fomento de la Economía circular y el necesario cierre de ciclos de los materiales secundarios. Así se recoge en las recomendaciones de la CE para implantar políticas de gestión de residuos eficaces y han sido implantados en diferentes países europeos con resultados tangibles en la gestión de residuos. Es de destacar que la mayoría de los cánones eficaces de este tipo tienen carácter finalista.

En combinación con estos cánones las tasas de extracción de áridos son instrumentos complementarios que, combinados, generan el triple efecto de:

- reducir el consumo de materiales primarios
- evitar el depósito en vertedero de residuo
- generar un mercado competitivo de materiales secundarios

Estas tasas han sido implantadas también en distintos países europeos con diferentes resultados. Cabe destacar el caso de Reino Unido en el que ambos instrumentos combinados han logrado que el uso de materiales reciclados y secundarios actualmente represente casi el 30% del mercado de los áridos, siendo el Reino Unido líder en Europa en la producción de materiales reciclados. Así mismo, la cantidad de residuos llevados al vertedero ha caído de 90 millones de toneladas en 1998, a menos de 35 millones de toneladas en 2015, esto es una bajada de algo mas de 60 puntos porcentuales. En este caso, además, la recaudación obtenida se ha utilizado:

- en el caso del canon para la creación de un Fondo comunitario con el que se llevan a cabo proyectos que cumplen con los objetivos establecidos en el Reglamento del Impuesto de vertidos, y,
- en el caso de la tasa de extracción de áridos, para restaurar las zonas afectadas por la extracción la transformación de los sitios degradados, y la restauración de hábitats naturales para que pueda prosperar la biodiversidad.

*Actualmente en el estado español, e*l proyecto de ley de residuos y suelos contaminados estatal en tramitación recoge en su *Capítulo II. Impuesto sobre el depósito de residuos en vertederos, la incineración y la coincineración de residuos,* el establecimiento de un canon a nivel estatal, que establece en sus artículos 85 y 93, lo siguiente:

Artículo 85. Ámbito de aplicación.

1. El impuesto se aplicará en todo el territorio español.
2. Lo dispuesto en el apartado anterior se entenderá sin perjuicio de los regímenes tributarios forales de concierto y convenio económico en vigor, respectivamente, en los Territorios Históricos del País Vasco y en la Comunidad Foral de Navarra.

Artículo 93. Cuota íntegra

2. Las comunidades autónomas podrán incrementar los tipos impositivos recogidos en el apartado anterior respecto de los residuos depositados, incinerados o coincinerados en sus respectivos territorios".

En coherencia con dicho proyecto de ley, el borrador del PPG2030 recoge como actuación clave la Actuación 4: "Impuestos al vertido e incineración de residuos y a la extracción de áridos", que planifica el desarrollo de un canon al vertido e incineración de residuos y una tasa de extracción de áridos en la CAPV, con objeto de, en coherencia con otros instrumentos planificados, minimizar el vertido, minimizar el consumo de materiales primarios, y establecer un mercado competitivo de materiales secundarios de calidad, teniendo en cuenta el impacto en la competitividad de los sectores más afectados y de la CAPV en general.

OBJETO DEL TRABAJO

El objeto del trabajo es desarrollar 3 estudios que sirvan de base para la toma de decisiones en el desarrollo de un canon de vertido e incineración en la CAPV, que complemente el canon estatal y una tasa de extracción de áridos.

Dichos estudios son:

- la actualización del **estado del arte** en Europa y en el estado de estos instrumentos y las consecuencias de su aplicación;
- una propuesta de **desarrollo normativo**, con artículos optativos cuando pueden abrirse opciones para el establecimiento de las bases legales de dicho canon, y de la tasa de extracción de áridos;
- un **estudio de afección** de dichas alternativas a la competitividad de los principales sectores industriales afectados en la CAPV**, impacto económico** para la entidad gestora del canon**, y actualización del impacto económico global de la aplicación de ambos instrumentos en la CAPV, en base a tablas input output.**

El canon y la tasa que se establecerán pretenden desequilibrar la balanza de la gestión de residuos en el orden que la jerarquía de gestión de residuos establece, favoreciendo la prevención y el reciclaje y desincentivando en primer lugar el depósito en vertedero, y en segundo término la incineración. Pretenden también equilibrar la balanza de costes de los materiales, favoreciendo a los recursos secundarios, reduciendo con ello la extracción de recursos primarios, y fomentando la creación de un mercado competitivo de dichos recursos.

La propuesta se realizará a partir del análisis de las mejores prácticas europeas y estatales (teniendo en cuenta aquellas que hayan demostrado resultados positivos en materia de tasas de

gestión de residuos y de extracción de áridos, como consecuencia de la implantación de estos instrumentos).

Para el desarrollo de dichos instrumentos se tendrá en cuenta también, la posible afección a la competitividad de los sectores más afectados y de la CAPV en general, no solo en lo que el impacto directo supone, sino también en los impactos indirectos e inducidos que se puedan generar. Habrá de tenerse en cuenta también las actividades y recursos necesarios para la gestión de dichos instrumentos, y los costes que esto va a suponer a la entidad gestora de los mismos.

ALCANCE DEL TRABAJO

A continuación, se detalla el alcance de los estudios mencionados:

1. **Actualización del estado del arte en Europa desde 2015 (fase 1)**

En 2016 Ihobe finalizó un estudio del estado del arte de este tipo de instrumentos, por lo que el alcance que se plantea de este trabajo se acota desde dicha fecha. Se trata desarrollar a partir del conocimiento y la cercanía a esos instrumentos en los lugares referentes de Europa y del estado, las claves y pormenores de dichos instrumentos, cómo han evolucionado desde esa fecha, y si es posible, a partir del contacto con las personas responsables del tema en dichos ámbitos geográficos, cuáles son las previsiones de futuro, etc. Esto servirá para tener una foto global de los instrumentos de este tipo que mejor han funcionado y sus aspectos clave, que sirva para la toma de decisiones de las características del canon de vertido e incineración de residuos, y de la tasa de extracción de áridos en la CAPV.

Será interesante también (en la medida de lo posible) conocer cómo han afectado estos instrumentos a la competitividad de los sectores más afectados, en dichos ámbitos geográficos, especialmente a aquellos similares a los de la CAPV (se mencionan en el alcance del punto 3).

Se incluirán también las mejores prácticas respecto al gravamen del abandono de residuos, complementándola en su caso, y si es posible, con resultados ambientales derivados de la aplicación de dicho gravamen.

Algunos aspectos relevantes de este estado del arte que se consideran interesantes a priori son:

- Qué distintas tipologías de residuos y de gestión se suelen ver afectadas por este tipo de instrumentos
- Qué cuantías de canon son las suficientes para desequilibrar la balanza de la gestión favor del reciclaje, y han demostrado resultados positivos en tasas gestión de residuos.
- Qué órganos y mediante que procedimientos se realiza la gestión del instrumento.
- Cómo se plantea la progresividad de estos cánones en un plazo de 5-10 años.

Este estudio del estado del arte se pondrá en común con la dirección de los trabajos, se analizará junto con la situación en materia de residuos de la CAPV, y a la luz de las problemáticas principales y las experiencias analizadas, se seleccionarán los aspectos clave para el canon de residuos e incineración en la CAPV, que servirán de base para el desarrollo normativo del citado canon.

La dirección de los trabajos facilitará la información necesaria sobre la gestión de residuos en la CAPV a requerimiento de la empresa adjudicataria.

2. Desarrollo normativo propuesto (extracto de ley borrador de canon y tasa de extracción de áridos) (fase2).

A partir de la puesta en común anteriormente mencionada, se propondrá un borrador de texto normativo que recoja todos los aspectos clave seleccionados a desarrollar. Este borrador se utilizará para trabajar con los Departamentos de gobierno y agentes implicados en los instrumentos mencionados.

En algunos aspectos en los que puedan caber varias alternativas, se propondrán las mismas con una argumentación de pros y contras, que favorezcan la toma de decisiones técnico-política al respecto.

Tanto el canon con la tasa de extracción de áridos habrán de tener (en principio) las siguientes características para que sean efectivos (a menos que el estado del arte y las conclusiones del análisis deriven en algo diferente):

- Los tipos impositivos a plantear han de ser **suficientes**, de forma que sean claramente desincentivadores del vertido, y a continuación del resto de tipos de gestión en base a lo que plantea la jerarquía de residuos. Ha de tenerse en cuenta, también, en relación con la cuantía, que el canon regional se sumaría al establecido por la ley estatal.
- Han de ser instrumentos **finalistas** cuya recaudación permita al órgano ambiental reinvertir en infraestructuras, o en ayudas a favor de la prevención, valorización o mejora de la gestión de los residuos (doble efecto sobre la prevención y gestión de residuos), o restauración de zonas afectadas por la extracción.
- Han de ser instrumentos **progresivos y conocidos por los agentes afectados** de manera que, desincentivando el vertido desde el principio, permita a las empresas conocer el marco venidero, y adaptarse a él de una manera paulatina, persiguiendo con ello afectar mínimamente a su competitividad.

En dicho desarrollo normativo se propondrá entre otros aspectos relevantes:

- **Quién y qué características tendrá** el organismo/s que se encargue/n de la gestión de dichos instrumentos, operativa de gestión, recaudación y reparto tanto del canon estatal (del que las Comunidades Autónomas con concierto económico tienen la posibilidad de asumir la gestión) como del canon y de la tasa de extracción de áridos propios de la CAPV. Para ello, se establecerá la creación de un Fondo de residuos que integrará ingresos de diferentes fuentes, entre ellas las cuantías recaudadas por dichos instrumentos, e incluso podrá integrar ingresos de otras fuentes para este mismo fin.
- **Cómo (mediante qué mecanismos)** se definirán los criterios de reparto que favorezcan el temprano cumplimiento de los objetivos normativos. Estos criterios serán coherentes con el PPGR2030, y lo que dicha planificación pretende. Dichos criterios se establecerán y llevarán a la práctica mediante un mecanismo flexible y fácilmente adaptable, para que puedan variar con el tiempo y adaptarse a la coyuntura.

En el anexo 1 se recoge, además, un índice **orientativo** de algunos de los artículos a desarrollar en este desarrollo normativo.

En este desarrollo propuesto, ha de garantizarse la coherencia y el encaje legal de todo el texto con el proyecto de ley de residuos y suelos contaminados estatal (teniendo en cuenta los regímenes tributarios forales de concierto y convenio económico en vigor, en los Territorios Históricos del País Vasco), y con el proyecto de ley de Administración Ambiental de la CAPV.

El texto propuesto se pondrá en común con la dirección de los trabajos, quien decidirá qué aspectos seleccionar para la siguiente fase de los trabajos.

3. Estudio de afección a la competitividad de los sectores productores de corrientes de residuos prioritarias en el PPGR 2030 más afectados, (en la medida de lo posible, y si se vieran dificultades justificar en la oferta), impacto económico para la entidad gestora del canon, y actualización del impacto económico global de la aplicación de ambos instrumentos para la CAPV en base a tablas input output.

Algunos de los sectores definidos como prioritarios en el PPGR 2030, y que se entiende se puedan ver más afectados por el canon son:

- Construcción (productores de RCD)
- Siderurgia (productores de escorias de acería, refractarios, lodos de laminación
- Fragmentadoras (como productoras de residuos de la fragmentación y fluff-ligth)
- Pasta papel (productores de lodos calizos, rechazo de papelote, lodos de destintado, lodos de depuradora)
- Fundición (productores de arena de fundición)
- Industria extractiva de áridos

Este estudio pretende, a partir de datos económicos de dichos sectores, y de la generación actual de residuos, analizar el impacto económico de las distintas alternativas al canon propuesto proponiendo 2-3 escenarios de cada uno de dichos instrumentos, para poder ver las variaciones de afección a la competitividad de estos sectores. Estos cálculos se harán a partir de los datos de generación de cada una de estas corrientes, por cada sector, y de su destino, que el propio PPGR 2030 recoge.

Adicionalmente se desarrollará una descripción de las necesidades y un análisis de costes derivados para la gestión de dichos instrumentos, al organismo que asuma dicha responsabilidad dentro de la administración vasca, también con el escenario 2025-2030.

Adicionalmente y a partir del estudio del impacto económico de un canon de residuos en la CAPV realizado en 2016 y de las tablas input-output desarrolladas, se actualizarán los cálculos de afección que la implantación de ambos instrumentos tendrá en la CAPV. Los cálculos habrán de incorporar el impacto directo, el indirecto y el inducido, de manera que se pueda analizar la afección global de ambos instrumentos para la Comunidad Autónoma en distintos escenarios de cuantía de estos instrumentos.

Para el análisis de este impacto económico se tomarán los horizontes temporales 2025 y 2030, hitos claves del PPGR 2030.

DEFINICIÓN DE FASES Y TAREAS DEL PROYECTO

Fase 1: Elaboración del estudio de "Actualización estado del arte en Europa desde 2015" y puesta en común con la dirección de los trabajos.

Entregables: entrega del estudio y reunión con la dirección de los trabajos para enfoque de siguiente fase.

Fase 2: Elaboración del "Desarrollo normativo propuesto)" y puesta en común con la dirección de los trabajos.
Entregables: entrega del documento y reunión con la dirección de los trabajos para enfoque de siguiente fase.

Fase 3: Elaboración del "Estudio de afección a la competitividad de los sectores productores y gestores de las corrientes de residuos marcadas como prioritarias en el PPGR, impacto económico para la entidad gestora del canon, y actualización del impacto económico global de la aplicación de ambos instrumentos para la CAPV en base a tablas input output", y finalización de los trabajos.

Entregables: entrega del estudio y reunión de finalización con la dirección de los trabajos.

PLANIFICACIÓN DE LOS TRABAJOS

	Nov-21	Dic-21	Ene-22	Feb-22	Mar-22	Abr-22
Fase 1						
Reunión puesta en común fase 1		Segunda quincena de diciembre				
Fase 2						
Reunión puesta en común fase 2			Segunda quincena de enero			
Fase 3						
Reunión puesta en común fase 3						Segunda quincena de abril

ANEXO 1. INDICE ORIENTATIVO PARA EL DESARROLLO NORMATIVO

- Promotor de la Ley: El Gobierno vasco en coordinación con las DDFF.
- Sujeto pasivo / quién se verá afectado
- Hecho imponible / Qué grava la Ley
- Base imponible
- Gestor/es de la recaudación
- Destino de la recaudación / ¿A qué se destinarían los ingresos del canon?: Finalista vs no finalista.
- Tipo/s impositivo/s
- Obligación de declarar
- Gestión e inspección

JOSE MARIA FERNANDEZ ALCALA

Firmado digitalmente por JOSE MARIA FERNANDEZ ALCALA
Fecha: 2021.10.16 19:46:29 +02'00'

Fdo.: Jose María Fernandez Alcalá
Director de Área

ANA REBATE ALONSO

Firmado digitalmente por ANA REBATE ALONSO
Fecha: 2021.10.15 12:05:17 +02'00'

Fdo.: Ana Rebate Alonso
Técnica de proyecto