



UNIVERSITAT DE  
BARCELONA



Derecho  
Tributario y  
Política  
Fiscal

**Papers de treball de Dret Tributari i Política Fiscal**

**Serie N. 3/2023**



This work is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)

---

**CANON SOBRE LA GESTIÓN DE LOS RESIDUOS DE LA CONSTRUCCIÓN**

**MARÍA FELISA SANTANDER DÍAZ**

Abogada

**SUMARIO:** 1.- Tratamiento normativo de los residuos en general en el marco de la UE y la legislación española. 2.- Impuestos sobre residuos de la construcción y la demolición en comunidades autónomas. 3.- Modelo catalán introducido por la Ley 8/2008. 4.- La incorporación del nuevo impuesto en virtud de la Ley 7/2022 y su cesión.

**RESUMEN:** El presente trabajo tiene por objeto brindar una breve perspectiva del tratamiento de los tributos de los residuos de la construcción y demolición tanto en España, como en específico en la Comunidad Autónoma de Cataluña, con el objetivo de evidenciar que existe a nivel estatal una dispersión normativa al respecto y que por medio de la Ley 7/2022, de 8 de abril, se intenta paliar y equiparar para toda la nación.

Para dicho fin, se ha hecho una revisión de la normativa de la Unión Europea y su transposición a la legislación española, siendo la mencionada Ley 7/2022 uno de los últimos cambios normativos relevantes en torno al reciclaje y sus tributos.

Asimismo, se evidencia como Cataluña tiene implementado desde el año 1993 un sistema gestión de residuos que poco a poco se ha ido perfeccionando y que trata en específico los residuos generados por las construcciones y demoliciones, estableciendo un canon específico para dicho efecto y el cual, para no verse perjudicado, ha sido cedido a la Comunidad Autónoma, atribuyéndole competencias normativas y sobre su gestión.

**PALABRAS CLAVE:** Canon residuos de la construcción, Ley 7/2022, gestión de residuos, economía circular, cesión tributo.

## **1.- Tratamiento normativo de los residuos en general en el marco de la UE y la legislación española.**

Es indudable que la problemática medioambiental que acarrea la deposición de residuos derivados de la construcción es una preocupación a todo nivel. Tanto estados como municipios a nivel local deben ser capaces de buscar métodos de reciclaje y reutilización de los elementos derivados de ese tipo de labores, para de esta forma, intentar aminorar el impacto medioambiental de la actividad.

La Unión Europea mediante la Directiva 2008/98/CE, de 19 de noviembre de 2008, Marco de Residuos obliga a los Estados a establecer medidas destinadas a la protección del medio ambiente, la salud humana mediante la prevención y la reducción de las repercusiones adversas de la generación y gestión de los residuos, buscando aminorar los impactos globales del uso de los recursos y mejorar la eficacia de dicho uso<sup>1</sup>. Dicha Directiva fue traspuesta a la normativa española mediante la Ley 22/2011, de 28 de julio de 2011, de residuos y suelos contaminados, derogando a la anteriormente vigente Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos. Esta nueva normativa, la quinta en su materia dentro del ordenamiento español, diferencia los tipos de residuos por su origen y las competencias de las distintas administraciones, promoviendo la prevención en la producción de residuos y la reutilización de productos y materiales, incentivando la reintroducción en el ciclo productivo materiales antes de convertirse en residuos y después de haber sido tratados, buscando la eficiencia en el uso de los residuos, ordena herramientas de información y participación pública en la gestión de residuos y potencia la responsabilidad ampliada del productor y regula jurídicamente los suelos contaminados, entre otros aspectos (Baraona Martín, 2013).

La Directiva 2008/98/CE ha sufrido una serie de modificaciones e incluso ha sido derogada parcialmente por la Directiva 2018/851 del 20 de mayo de 2018 y con ésta última Directiva Marco, se busca implementar el modelo de la economía circular y fomentar los instrumentos económicos y otras medidas a fin de proporcionar incentivos que incluyen, entre otros, *“tasas de vertedero y de incineración, sistema de pago por generación de residuos (pay as you throw), regímenes de responsabilidad ampliada del productor... u otros instrumentos y medidas apropiados”*<sup>2</sup>.

Es así como, la Directiva 2018/851 incluye definiciones relevantes que aclaran los alcances de los conceptos. En el caso de los residuos de construcción y demolición, la mencionada Directiva, en el punto N° 11, señala que *“Si bien la definición de residuos de construcción y demolición se refiere a residuos resultantes de las actividades de construcción y demolición en general, comprende también los residuos procedentes de pequeñas actividades personales de construcción y demolición realizadas en los hogares. Debe*

---

<sup>1</sup> Artículo 1° de Directiva 2008/98/CE de 19 de noviembre de 2008.

<sup>2</sup> Punto 15 de las consideraciones de Directiva 2018/851 de 20 de mayo de 2018.

*entenderse que los residuos de la construcción y demolición corresponden a los tipos de residuos incluidos en el capítulo 17 de la Decisión 2014/955/UE en la versión vigente a 4 de julio de 2018.” Esta última, ofrece orientaciones técnicas y señala en específico los materiales que deben entenderse como de la “construcción” y básicamente son todos aquellos propios y derivados como los plásticos, metales, vidrios, materiales de aislamiento e incluso equipos de construcción.*

Asimismo, la Directiva 2018/851 hace ingreso a la legislación española mediante la Ley 7/2022, de 29 de julio de 2022, de Residuos y Suelos contaminados para una economía circular, la cual comenzó a regir el 10 de abril del año 2022, salvo su Título VII (“Medidas fiscales para incentivar la economía circular”) que entró en vigor el 1 de enero de 2023.

Esta nueva Ley 7/2022, del 29 de julio de 2022 incorpora entre las medidas para prevenir y reducir la generación de residuos y los impactos adversos de su generación, dos nuevos impuestos en el sistema tributario español que entraron en vigor el pasado 1 de enero del presente año: El impuesto sobre los envases de plásticos no reutilizables y el impuesto sobre el depósito de residuos en vertederos, la incineración y la co-incineración de residuos aplicable a todo el territorio español. En relación con este último canon sobre el depósito de residuos, se configura como un impuesto indirecto, que viene a sustituir los impuestos que algunas comunidades autónomas habían introducido, con la posibilidad de hacer la cesión del mismo.

La nueva normativa vigente a su vez, en su artículo 30, se hace cargo de manera precisa sobre los residuos de construcción, estableciendo que no se pueden mezclar los residuos y deben manejarse de forma segura. Asimismo señala que, se deben clasificar los desechos no peligrosos, que las demoliciones deben llevarse a cabo preferiblemente de manera selectiva y de forma obligatoria a partir del 1 de enero de 2024, garantizando el retiro separado de los componentes y estableciendo la obligación de libros digitales de los materiales empleados en las nuevas obras de construcción, todo ello con el fin de tener un estándar acorde a la Unión Europea y la economía circular, que son lineamientos directivos para todas las comunidades autónomas.

## **2.- Impuestos sobre residuos de la construcción y la demolición en comunidades autónomas.**

Hasta antes de la modificación legal introducida por la Ley 7/2022, diversas comunidades autónomas ya tenían incorporado impuestos sobre el vertido y la incineración de residuos. En este sentido, la clasificación de los tributos era bastante dispersa y la forma de aplicarlo también, pero todas tienen como objetivo primordial “*el cambio de conductas que favorezcan el medio ambiente*” (Baumol, 1988). En general, estos impuestos sobre el tratamiento final de los residuos tienen como intención influir en los responsables para cambiar conductas y modificar usos que lleven a métodos más satisfactorios ambientalmente hablando, utilizando para esto, los tributos como instrumentos de política económica ambiental.

En concreto, hasta antes de la modificación legal, los residuos de la construcción y la demolición tenían un gravamen especial por parte de tres comunidades autónomas: Madrid, Cataluña y Murcia, pero con diferencias.

Sólo a modo de ejemplo y para graficar la situación, en el caso de Cataluña, se grava la deposición de residuos en vertederos públicos y privados, en cambio en Murcia y Madrid se contempla además el abandono de materiales en espacios no autorizados. En Murcia se grava como hecho imponible el almacenamiento de residuos por tiempos superiores a dos años si se trata de residuos peligrosos o inertes, en Cataluña no. Se diferencian también en cómo se calcula el impuesto a pagar, en donde en Madrid es por metro cúbico y en Cataluña y Murcia, por toneladas. (Puig Ventosa & González Martínez, 2012, pág. 160)

Respecto al destino de la recaudación, en Cataluña y Murcia se establece claramente que se canalizará al fomento de actividades de reducción y recuperación de materiales y energía. Incluso Cataluña prevé financiar también la promoción y la investigación de aplicaciones de los materiales recuperados. Por el contrario, en la comunidad de Madrid no se menciona un destino específico y los recursos que se obtienen mediante el impuesto se canalizan a la caja general de la comunidad autónoma.

Otra característica importante es la flexibilidad para modificar los tipos impositivos, ya que tratándose de impuestos cuyo importe es fijo, van perdiendo intensidad con el paso del tiempo a causa de la inflación. Las leyes de Cataluña y Murcia señalan que los tipos impositivos son susceptibles de ser modificados anualmente mediante la Ley de Presupuestos Generales de dichas comunidades. En la ley del impuesto sobre depósito de residuos de Madrid no se hace referencia en que los tipos impositivos pueden ser actualizados, pero si queda claro en todo caso, que la modificación tiene que darse por medio de una ley que modifique la que los instauró (Puig Ventosa & González Martínez, 2012, pág. 163).

En definitiva, cada comunidad se planteaba de diversa manera el canon relacionado a la gestión de los residuos de la construcción y demolición con resultados económicos y de impacto social dispares.

### **3.- Modelo catalán introducido por la Ley 8/2008.**

Cataluña dictó la Ley 8/2008 de 10 de julio, sobre financiación de las infraestructuras de gestión de los residuos y de los cánones sobre la disposición del desperdicio de los residuos, que vino a reemplazar la Ley 16 de 2003 y que a su vez, ha sido modificada por la Ley catalana 7/2011 de 27 de julio y la Ley 5/2012 de 20 de marzo. En su origen la Ley 8/2008 buscaba ajustarse a las últimas tendencias de políticas de fiscalidad ambiental en el ámbito europeo, ampliando el objeto de regulación del canon regulado el año 2003 y hacerlo extensivo a las operaciones de incineración de residuos municipales y a la deposición controlada de los residuos de la construcción. De acuerdo con el preámbulo de esta ley, estos nuevos tipos impositivos *“contribuyen a disminuir el desequilibrio existente entre los municipios que han desplegado la recogida selectiva de la fracción orgánica y los municipios que no lo han hecho”*.

El art. 3 de la Ley 8/2008 en específico crea tres cánones, que tienen tratamiento legal de impuestos. En primer lugar, los cánones que gravan la destinación de los residuos municipales y la disposición del desperdicio mediante depósito controlado e incineración. En segundo lugar, un canon que grava el depósito controlado de residuos industriales. Y en tercer lugar, un canon que grava el depósito controlado de residuos de la construcción.



Estos impuestos se aplican a instalaciones tanto públicas como privadas siempre que se encuentren en Cataluña y todo lo recaudado va al fondo de gestión de residuos que se adscribe a la Agencia de Residuos de Cataluña, que es la entidad quien se encarga de la gestión, comprobación, inspección y revisión de los actos derivados de la aplicación de los cánones. Naturalmente, si algo cabe destacar del modelo catalán es la delegación que se hace a la Agencia de Residuos de todo aquello que concierne a la gestión de residuos, logrando así una administración más eficaz y centralizada en un solo órgano.

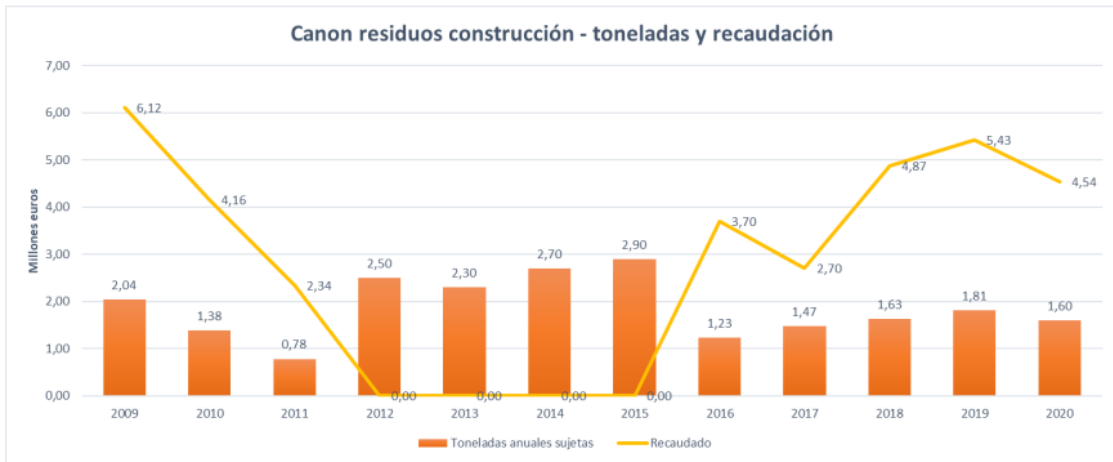
El artículo 17 y siguientes de la Ley 8/2008 tratan en específico sobre los residuos de la construcción, siendo su hecho imponible la deposición controlada de los mismos, en instalaciones tanto de titularidad pública como privada. El sujeto pasivo son las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, que serán consideradas como productoras de los residuos. El canon sobre la deposición controlada de los residuos de la construcción se devenga en el momento en que el poseedor o poseedora de los residuos los entrega al depósito controlado y quien tiene la titularidad del depósito, los acepta. Por otra parte, la base imponible del tributo está constituida por la cantidad de residuos de la construcción expresada en toneladas que se destinan a la deposición y se determina por el régimen de estimación directa, con carácter preferente, mediante la aplicación de sistemas de peso o volumen homologados, y subsidiariamente, sólo en caso de que no se pueda aplicar este sistema, por la vía de estimación indirecta. El tipo de gravamen es el más bajo de todos, que es de 3 euros por tonelada. La finalidad de este canon de acuerdo a la Agencia Catalana de Gestión de Residuos, es que los entes locales opten en primer lugar por la implantación de sistemas de recogida selectiva eficientes; en segundo lugar, por tratar los residuos que no ha sido posible recoger selectivamente antes de ser depositados y, finalmente, la disposición, por este orden.

Asimismo, el modelo catalán contempla la división de los residuos en inertes, no peligrosos y peligrosos. Los residuos inertes, son aquellos que no experimentan transformaciones físicas, químicas o biológicas significativas, y pasan a la reutilización in situ en una planta móvil. Lo que no pueda gestionarse de dicha forma, pasa a una planta de un gestor autorizado para su recuperación, valorización y pago del impuesto. Los residuos no peligrosos pasan al depósito controlado y son en general, los que pueden gestionarse junto

a los residuos domésticos. Los peligrosos por su parte, son aquellos perjudiciales para la salud y el medioambiente y se van directamente a tratamiento, valorización y disposición final. Todo esto se fundamenta en las acciones de prevención, reutilización y valorización máxima de los residuos, estableciendo el principio de responsabilidad del productor.

De acuerdo a datos entregados por la Agencia Catalana de Gestión de Residuos, las toneladas depositadas versus la recaudación se pueden evidenciar de la siguiente manera:

Canon residuos construcción - toneladas y recaudación													
		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
C. Vertedero	€/t	3,00	3,00	3,00	0,00	0,00	0,00	0,00	3,00	1,50	3,00	3,00	3,00
Toneladas anuales sujetas	millones	2,04	1,38	0,78	2,50	2,30	2,70	2,90	1,23	1,47	1,63	1,81	1,60
Recaudado	millones	6,12	4,16	2,34	0,00	0,00	0,00	0,00	3,70	2,70	4,87	5,43	4,54



Fuente: Agencia Catalana de Gestión de Residuos.

De acuerdo al gráfico precedente, en el año 2015 fue el último año de alza en la generación de escombros de la construcción y demolición, en los años posteriores la cifra ha ido a la baja. Terminando el año 2020 con una generación de 1,6 toneladas que se gestionaron a través de las plantas de valorización, es decir, que fueron destinados a la disposición controlada y que se sujetaron al canon de 3 euros por toneladas, con un total de 4,54 M€. El tributo pagado se utiliza para sustentar iniciativas de reciclaje; una de ellas y destacada en este ámbito, es el fomento de la utilización de áridos reciclados de los residuos de la construcción en obras promovidas por entes locales y empresas públicas de Cataluña: 1,7M€ (año 2018) 2,9M€ (año 2019) y 3,8M€ (año 2020). Es decir, se puede evidenciar de manera concreta el uso de los recursos y que denota una administración comprometida y que se mira como ejemplo en otros lugares de España.



#### **4.- La incorporación del nuevo impuesto en virtud de la Ley 7/2022 y su cesión.**

Tal como se comentó anteriormente, la entrada en vigencia de la referida ley contempla la implementación de un nuevo impuesto sobre el depósito de residuos en vertederos, la incineración y la co-incineración establecido en el artículo 84 de la Ley, el cual es un tributo de carácter indirecto, cuya finalidad es el fomento de la prevención, la preparación para la reutilización y el reciclaje de los residuos, con la fracción orgánica como fracción preferente y la educación ambiental para desincentivar estas actividades de gestión de residuos (Retema.es, 2022).

En la práctica, algunas comunidades autónomas de España ya tenían algo de recorrido el camino y habían mejorado y perfeccionado en el tiempo su regulación de acuerdo, por ejemplo, a criterios de recogida selectiva como en el caso catalán. Sin embargo, existen otras comunidades que no habían hecho uso de ninguna figura impositiva, lo cual no está acorde con los criterios y objetivos fijados por la Unión Europea mediante sus Directivas. Lo cual implica además, un evidente incremento de los costes indirectos para los contribuyentes dificultando la aplicación de la norma.

El problema del cumplimiento de los objetivos debe enfrentar el reto de la gran asimetría que existe en las Comunidades Autónomas, ya que según el Plan Estatal Marco de Gestión de Residuos (PEMAR) 2016-2022 estos objetivos deben ser alcanzados por todas ellas. De hecho, si bien en 2014 Cataluña ya reciclaba el 41,1% de sus residuos municipales, hay regiones como Madrid o Canarias donde la tasa de reciclaje no llega al 20% (Patón García, 2022, pág. 574).

Por otra parte, el artículo 95.1 de la Ley 7/2022, entrega la competencia para su gestión, liquidación, recaudación e inspección corresponde a la Agencia Estatal de la Administración Tributaria o a las oficinas con funciones análogas de que dispongan las comunidades autónomas, como es el caso de la Agencia Tributaria de Cataluña.

Asimismo, en la disposición adicional vigesimoprimera de la Ley, señala que las Comunidades Autónomas que a su entrada en vigor tengan un *“impuesto propio sobre el*

*depósito de residuos en vertederos, la incineración y la coincineración de residuos podrán mantener su gestión, liquidación, recaudación e inspección mientras dispongan de los acuerdos necesarios.*

*Se entenderá que las comunidades autónomas tienen establecido un impuesto propio, siempre y cuando haya identidad en el hecho imponible, se apliquen como mínimo las mismas exenciones y el importe de la cuota no sea inferior a lo previsto en el artículo 93.1..”, es decir, se contempla la posibilidad de ceder el impuesto y de atribuir competencias normativas y de gestión a las comunidades autónomas.*

De esta forma, el nuevo impuesto de la Ley 7/2022, que no tiene carácter finalista, y en teoría deja sin efecto los cánones sobre la disposición del desperdicio de los residuos ya regulados por Cataluña por medio de la Ley 8/2008, de 10 de julio, de financiación de las infraestructuras de gestión de los residuos y de los cánones sobre la disposición del desperdicio de los residuos que sí están configurados como tributos ambientales con carácter finalista.

Es así como, con el fin de no perjudicar la gestión de las comunidades autónomas en cuanto, en específico, las comunidades de Andalucía, Baleares, Canarias, Cataluña, Comunidad Valenciana y Galicia, pidieron la cesión del tributo para gestionarlo ellas mismas, lo cual se concretó en el caso catalán en diciembre de 2022 mediante la Ley 34/2022 de 27 de diciembre, por la que se modifica la Ley 16/2010, de 16 de julio, del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Cataluña, de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión.

De esta forma, con la aprobación de la mencionada ley de cesión del tributo, se garantiza que no se alterará el destino que, hasta la fecha, se ha dado a los recursos derivados de la recaudación del canon sobre la disposición del desperdicio de los residuos que ha estado vigente en Cataluña, garantiza la eficacia y los efectos que hasta ahora han generado los distintos cánones regulados y se preserva la continuidad de su carácter finalista bajo la gestión de la Agencia de Residuos de Cataluña.

## BIBLIOGRAFÍA

### Libros y artículos en revistas académicas

- Baraona Martín, A. (2013). Administración.gob.es Punto de Acceso General. (CIEMAT, Ed.)  
Obtenido de <https://administracion.gob.es/>
- Baumol, W. J. (1988). The theory of environmental policy. Cambridge. Cambridge University Press.
- Patón García, G. (2022). Impuesto sobre el depósito de residuos en vertederos, la incineración y la co-incineración de residuos. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/>
- Puig Ventosa, I., & González Martínez, A. (2012). Los Impuestos sobre el vertido y la incineración de residuos.
- Retema.es. (21 de 12 de 2022). Obtenido de [www.retema.es](http://www.retema.es)
- Rozas Valdés, José (2010). El régimen financiero de la gestión de los residuos en Cataluña.

### Legislación

- España. Cataluña. Ley 8/2008, de 10 de julio, de financiación de las infraestructuras de gestión de los residuos y de los cánones sobre la disposición del desperdicio de los residuos.
- España. Ley 22/2011, de 28 de julio de 2011, de residuos y suelos contaminados.
- España. Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular.
- España. Cataluña. Ley 34/2022 de 27 de diciembre, por la que se modifica la Ley 16/2010, de 16 de julio, del régimen de cesión de tributos del Estado a la comunidad autónoma de Cataluña, de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión.
- Unión Europea. Directiva 2018/851 del 20 de mayo de 2018.
- Unión Europea. Directiva 2008/98/CE, del 19 de noviembre de 2008.

### Otros Recursos

- Página web oficial de la Agencia de Residuos de Cataluña <https://residus.gencat.cat/es>
- Página web del Instituto Nacional de Administración Pública  
<https://www.lamoncloa.gob.es/Paginas/index.aspx>
- Página web Observatorio Medioambiental, Universidad Complutense, Madrid  
<https://revistas.ucm.es/index.php/OBMD/index>