

Conclusiones finales

María Bertrán Girón

Los sistemas fiscales pueden contribuir al cumplimiento de los ODS establecidos por las Naciones Unidas en la Agenda 2030. Como se ha podido comprobar a lo largo de este trabajo, la fiscalidad juega un papel clave en la financiación de políticas públicas que apoyan el desarrollo económico, social y ambiental, y puede ser una herramienta crucial para promover la justicia económica y social. De la lectura de las páginas que nos preceden podemos corroborar la existencia de grandes retos medioambientales y demográficos que enfrenta a nuestro mundo contemporáneo en este contexto. El proyecto de investigación titulado «Instrumentos jurídicos para una transición justa hacia una economía circular en la Comunidad Autónoma de Andalucía» (PROY 108/22) ha sido un espacio propicio para analizar cómo los sistemas fiscales pueden ser una herramienta clave para lograr la transición hacia una economía más sostenible y enfrentarse a una realidad que se pretende modular a través de estos ODS. Este fenómeno exige una reflexión profunda sobre la forma en que los tributos y las políticas fiscales pueden no solo recaudar fondos para el bienestar común, sino también fomentar comportamientos más sostenibles, mejorar las condiciones de vida y lograr una justicia social.

En este contexto, esta publicación ha abordado temáticas cruciales, tales como la cooperación internacional y la fiscalidad ambiental, el impacto del cambio climático en la tributación, las políticas de gestión de residuos y la

economía circular, así como las estrategias fiscales que se están llevando a cabo en otros países. Uno de los temas relevantes, sin duda, es cómo la fiscalidad medioambiental puede ser utilizada como una herramienta clave en la lucha contra el cambio climático, la contaminación y la sobreexplotación de recursos naturales. En este sentido, se han presentado ejemplos de políticas fiscales exitosas en varios países, así como casos de ineficiencia fiscal que evidencian la necesidad de una mayor coherencia normativa y claridad en los objetivos.

Desde el derecho comparado y tomando como referencia a nuestro país vecino, Francia, se pone de manifiesto la dificultad para implementar un sistema fiscal que favorezca la economía circular y reduzca el impacto ambiental de las actividades económicas. A pesar de las buenas intenciones de las autoridades fiscales francesas, muchos de los tributos medioambientales implementados no han sido eficaces en la consecución de objetivos ecológicos. La falta de coherencia entre los diferentes tributos aplicados ha llevado a una baja recaudación y a una desconexión entre el dinero recaudado y los proyectos medioambientales a los que supuestamente debería destinarse.

Por otro lado, existen otros muchos impuestos que, aunque denominados «ambientales», en realidad no promueven el comportamiento esperado. Es el caso de los tributos verdes diseñados para incentivar el reciclaje y la sostenibilidad que se perciben por las empresas más como un coste adicional que como un medio para transformar sus modelos productivos. Por ello, es necesario rediseñar estos impuestos para que no solo sean una herramienta recaudatoria, sino que efectivamente incentiven el cambio hacia un modelo económico más sostenible.

En este sentido, es necesario un enfoque integral en la fiscalidad medioambiental, que combine incentivos fiscales directos para las prácticas sostenibles con impuestos que penalicen conductas contaminantes. Este modelo integrado permitiría reducir la huella de carbono de las industrias, al mismo tiempo que se apoyaría la innovación y el desarrollo de tecnologías limpias.

La fiscalidad ambiental debe ser vista no solo como una herramienta de recaudación, sino como una estrategia de cambio estructural hacia una economía verde. Esto implica, por ejemplo, rediseñar los impuestos de tal manera que favorezcan la innovación tecnológica en las empresas y apoyen la adaptación de las infraestructuras existentes hacia modelos más sostenibles.

Siendo la realidad de nuestro país vecino algo bastante generalizado e identificable con lo que viene ocurriendo en nuestro país, vemos que la evolución de la fiscalidad en relación con la sostenibilidad en España ha experimentado tanto éxitos como fracasos en la aplicación de estos tributos. Desde una perspectiva crítica, muchos de los impuestos verdes implementados en España han sido imperfectos y poco eficaces. Ejemplos como el impuesto sobre la producción de energía eléctrica y el canon sobre las aguas continentales han tenido efectos limitados en la reducción de la contaminación. Estos impuestos se crearon bajo la premisa de que generar ingresos a través de ellos contribuiría al cambio hacia una economía más verde, pero la falta de inversión en proyectos que promuevan la sostenibilidad y la tecnología limpia ha mermado su efectividad.

La protección del medio ambiente no es un objetivo sino también un derecho, no en vano la reciente sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) de 9 abril de 2024 reconoce la obligación de los Estados de proteger a los ciudadanos contra los efectos del cambio climático, siendo un hito histórico en el ámbito de la justicia ambiental. Esta sentencia subraya que el cambio climático no solo es un desafío medioambiental, sino también una amenaza directa para los derechos fundamentales de las personas, como el derecho a la vida privada y familiar.

En virtud de esta sentencia, los Gobiernos tienen la obligación legal de tomar medidas efectivas y urgentes para mitigar los efectos del cambio climático y proteger a sus ciudadanos. Esta obligación no solo se aplica en el ámbito de la legislación ambiental, sino que también tiene un impacto directo en las políticas fiscales. La jurisprudencia del TEDH ha tenido un impacto significativo en la política fiscal europea, exigiendo que los impuestos medioambientales no solo recauden fondos para proyectos ecológicos, sino que también sean un mecanismo eficaz para prevenir los efectos adversos del cambio climático. Los países deben garantizar que sus sistemas fiscales sean coherentes con los acuerdos internacionales sobre cambio climático y protección del medio ambiente, como el Acuerdo de París.

Aunque la estructura actual de la fiscalidad medioambiental en España presenta deficiencias, los impuestos verdes pueden ser efectivos si se diseñan de manera más coherente y orientada a resultados concretos. En efecto, los ingresos derivados de estos impuestos debieran destinarse exclusivamente a la financiación de iniciativas medioambientales y a la investigación y el desarrollo de nuevas tecnologías que promuevan el reciclaje, la eficiencia energética y el uso de fuentes de energía renovables.

En nuestro país, si examinamos la jurisprudencia del Tribunal Supremo, podemos ver la gran casuística de problemas jurídicos que plantean las configuraciones de las distintas figuras tributarias, llamadas medioambientales. Destacan especialmente los litigios relacionados con el Impuesto sobre Hidrocarburos, que, pese a su finalidad eminentemente extrafiscal, presenta muchas incoherencias que derivan en que tenga una función meramente recaudatoria; el Impuesto sobre el Carbón, en el que se plantean numerosas cuestiones relacionadas con la propia configuración de la base y, por último, el Impuesto sobre el valor de la producción de la energía eléctrica, cuya constitucionalidad, así como adecuación con el derecho de la UE, fue puesta en duda sin que fuera confirmada por los tribunales.

Unido a ello se cuestionan los impuestos autonómicos y locales, como queda reflejado en las páginas de esta monografía, donde la finalidad medioambiental es cuestionada en numerosas ocasiones o la competencia de unos y otros para aprobar medidas de la manera en que lo hacen.

Junto a esto, para que se produzca una evolución adecuada y coherente del sistema, los impuestos medioambientales deben ser revisados periódicamente para asegurarse de que cumplen su propósito y no se convierten en instrumentos recaudatorios sin impacto real en la sostenibilidad. Para ello, sería deseable incorporar criterios de evaluación y medición de resultados que permitan ajustar las políticas fiscales a las necesidades cambiantes de la economía verde. Se hace necesario una medición del impacto de las medidas para poder diseñar una fiscalidad verdaderamente medioambiental no solo en la forma sino en el fondo.

Otra de las cuestiones importantes que hay que tener en cuenta con este tema es el papel de la economía circular en este objetivo. La misma ha sido reconocida como una de las soluciones más prometedoras para abordar los desafíos medioambientales y las políticas fiscales pueden fomentar su implementación. La economía circular se basa en la idea de que los productos deben ser diseñados para ser reutilizados, reciclados o reparados, en lugar de ser desechados. Esta transición requiere cambios fundamentales en los sistemas económicos y una reconfiguración de los incentivos fiscales.

Francia ha implementado una serie de políticas fiscales innovadoras en este sentido y es un modelo a seguir. En este contexto, la tarificación incitativa de residuos es una de las estrategias más efectivas para fomentar la reducción de desechos. Este modelo establece tarifas diferenciadas en función del volumen de residuos generados, de modo que aquellos que generen menos residuos pagan menos. Este enfoque ha demostrado ser exitoso

en la reducción de residuos en varias ciudades francesas, incentivando a los ciudadanos y a las empresas a adoptar prácticas más sostenibles.

En España, aunque la economía circular es un concepto cada vez más presente en la agenda política, aún existen importantes barreras para su implementación. Se hace necesario reducir la burocracia y simplificar los procedimientos administrativos para facilitar la adopción de prácticas circulares en las empresas. Además, si bien existen algunos incentivos fiscales para la reutilización y el reciclaje, estos deben ser mejor coordinados y reforzados para asegurar su efectividad. Debemos crear un marco fiscal que premie a las empresas que utilicen materiales reciclados o que diseñen productos de larga vida útil, y que penalice el uso de productos de un solo uso o de materiales no reciclables. Este tipo de política fiscal no solo contribuiría a la reducción de residuos, sino que también impulsaría la innovación tecnológica en las empresas, al exigirles que mejoren sus procesos de producción para ser más sostenibles.

En definitiva, y en relación con todas estas diferentes cuestiones tratadas, se subraya la necesidad de reevaluar los sistemas impositivos para asegurar que, además de eficientes en el reto medioambiental y demográfico, también sean justos y progresivos, garantizando que las familias con menores recursos no sufran los efectos negativos de unas políticas fiscales excesivamente sectorizadas. La transición energética y el respeto al medio ambiente no puede ser una cuestión de «unos pocos» y por ello el papel que representan los ODS en la fiscalidad deviene fundamental, como se extrae de la lectura de los capítulos de esta monografía. Un sistema fiscal bien diseñado puede ser fundamental para financiar los ODS, promover la justicia social y económica, y contribuir a un desarrollo más sostenible. Sin embargo, se requieren políticas fiscales coherentes, integrales y adaptadas a las realidades sociales y económicas de nuestro país. Creemos que muchas de ellas se han puesto de manifiesto a lo largo de estas páginas.

En nuestra opinión y tras el reposo necesario de lo analizado en el marco del proyecto y en los trabajos expuestos, sin ánimo de ser imprudentes, nos atrevemos a proponer el siguiente decálogo de políticas públicas necesarias en el marco de la fiscalidad y los ODS.

1. Reconocer la protección del medio ambiente como un derecho y no exclusivamente como un objetivo

La jurisprudencia del TJDH es la ratificación de cómo se debe concebir esta protección desde una perspectiva que trasciende el enfoque tradicional de ver el medio ambiente como una simple meta a alcanzar y lo posiciona como un derecho fundamental inherente a las personas. Esta visión ha ganado fuerza en el ámbito internacional y en el derecho ambiental, y está en línea con la idea de que la protección del medio ambiente no solo debe ser un objetivo de desarrollo o una política pública, sino una obligación que asegura la calidad de vida y el bienestar de las personas, tanto en el presente como en el futuro. Esta concepción como un derecho humano fortalece su carácter fundamental e inalienable, y refuerza la idea de que los esfuerzos de protección ambiental deben ser una prioridad dentro de las políticas públicas y el derecho internacional, no solo una meta de desarrollo.

2. Complementación de la fiscalidad con políticas estructurales sostenibles

La fiscalidad debe ser considerada como un instrumento complementario dentro de un marco más amplio de políticas sostenibles. Las medidas fiscales no deben limitarse a la recaudación, sino que deben acompañarse de políticas que promuevan la transición ecológica, la economía circular y la sostenibilidad social. En este sentido, es imperativo que los Gobiernos implementen planes nacionales de acción que incluyan incentivos fiscales a nivel local, fomentando una cohesión territorial que permita a todas las regiones acceder a las mismas oportunidades de desarrollo.

3. Rediseño de los impuestos medioambientales para maximizar su impacto

Es fundamental que los impuestos medioambientales no solo se enfoquen en la recaudación, sino que estén diseñados de forma que incidan directamente en los comportamientos de los contribuyentes. Esto incluye la creación de tributos progresivos que premien las conductas responsables y penalicen las que son dañinas para el medio ambiente. Los ingresos obtenidos de estos tributos deben destinarse directamente a proyectos de conservación, reforestación, reciclaje y tecnologías limpias, asegurando que la recaudación sirva para mitigar los efectos del cambio climático.

4. Aplicación de un IVA reducido del 5,5% en servicios de reparación

Para incentivar el consumo responsable y la economía circular se propone la aplicación de un tipo de IVA reducido al 5,5% en servicios de reparación de electrodomésticos, calzado, ropa y productos reacondicionados. Este tipo de impuesto fomentaría la reparación en lugar de la compra de productos nuevos, contribuyendo a la reducción de residuos y al ahorro de recursos naturales. Además, esta medida también incentivaría el crecimiento de la industria local de reparación, creando empleo en sectores sostenibles. De hecho, la Directiva (UE) 2022/542 del Consejo, de 5 de abril de 2022, por la que se modifican las Directivas 2006/112/CE y (UE) 2020/285 en lo que se refiere a los tipos del impuesto sobre el valor añadido, abre esta posibilidad a «las prestaciones de servicios de reparación de electrodomésticos, calzado y artículos de cuero, prendas de vestir y ropa blanca (incluidos los trabajos de reparación y arreglo)».

5. Incentivos fiscales para la producción y consumo de productos ecodiseñados

Para promover la sostenibilidad en la producción, se propone un incentivo fiscal que diferencie fiscalmente los productos ecodiseñados y reacondicionados, estableciendo, como en los servicios de reparación, un tipo reducido de IVA (5,5%), favoreciendo su consumo frente a los productos de vida útil limitada. Estos productos, que son diseñados para ser más duraderos y fácilmente reciclables, deben ser gravados con tipos impositivos más bajos, mientras que los productos de corta vida útil, como los plásticos de un solo uso, deben enfrentar impuestos más altos.

6. Cumplimiento de los objetivos europeos en materia de residuos

La tarificación incitativa es una herramienta eficaz para fomentar la reducción de residuos en las áreas urbanas. Esta medida implica que los ciudadanos y empresas paguen en función de la cantidad de residuos que generan. Las tarifas deben estar diferenciadas, premiando las acciones de reciclaje y reducción de residuos con descuentos fiscales o incentivos. Además, es fundamental que las autoridades locales utilicen los ingresos de estas tarifas para financiar proyectos de educación ambiental y mejorar la infraestructura de reciclaje.

7. Promover el uso de energía limpia a través de bonificaciones en el ICIO

El Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO) debe reformarse para incentivar la instalación de sistemas de energía renovable en la construcción de nuevos edificios. Se propone la creación de bonificaciones fiscales del ICIO para aquellos proyectos que incluyan tecnologías limpias como paneles solares, geotermia o sistemas de eficiencia energética. Esto no solo reducirá las emisiones de carbono, sino que también creará un mercado de energías renovables locales, impulsando la economía verde y creando empleo sostenible.

8. Reforma del sistema de financiación autonómica para la equidad territorial

Una de las principales barreras para el desarrollo rural es la desigualdad en la distribución de recursos fiscales. La reforma del sistema de financiación autonómica y local debe garantizar que las zonas rurales, que enfrentan desafíos demográficos y de infraestructura, reciban una financiación justa para promover el desarrollo sostenible. Esta reforma debe considerar el envejecimiento de la población y las necesidades específicas de los territorios rurales, permitiendo que las regiones con menor densidad poblacional puedan acceder a recursos que promuevan su revitalización económica y social.

9. Incentivar la rehabilitación de viviendas en zonas rurales mediante deducciones fiscales

Una de las principales barreras para la repoblación de áreas rurales es la falta de viviendas adecuadas. Para abordar este problema, se propone la implementación de deducciones fiscales para la rehabilitación de viviendas en estas áreas, especialmente aquellas que se encuentren deshabitadas o en mal estado. Este incentivo fomentaría la recuperación del patrimonio rural, mejorando las condiciones de vida y promoviendo la nueva ocupación de estos espacios por parte de jóvenes, familias y emprendedores.

10. Implementar un sistema de evaluación de impacto de las políticas fiscales

Para garantizar la efectividad de las políticas fiscales es fundamental establecer un sistema de evaluación que permita medir su impacto ambiental y social. Este sistema debe incluir indicadores claros que midan los resultados de las políticas fiscales ecológicas en términos de reducción de emisio-

nes de gases de efecto invernadero, generación de empleo verde y mejora de la calidad del aire. Los informes de evaluación deben ser transparentes y estar accesibles al público, para fomentar la rendición de cuentas y la mejora continua de las políticas fiscales.

