

DE LA TRIBUTACIÓN AMBIENTAL A LAS MEDIDAS FINANCIERAS INCENTIVADORAS DE LA ECONOMÍA CIRCULAR

ANTONIO VAQUERA GARCÍA (THOMSON REUTERS ARANZADI, 2020).
ISBN: 978-84-1345-209-8. Nº de páginas: 295.

Irune Suberbiola Garbizu

Profesora de Derecho Financiero y Tributario
Universidad del País Vasco-Euskal Herriko Unibertsitatea

La paulatina degradación medioambiental a la que estamos asistiendo en los últimos lustros como consecuencia de la actividad humana ha generado toda una corriente que pretende primar la conservación del entorno natural frente a un desarrollo económico desmesurado. El nacimiento de esta nueva conciencia ambiental se ha proyectado en todas las esferas de la vida en sociedad y ha propiciado la aparición de una rama del Derecho, el Derecho Ambiental, como medio para regular las medidas de carácter público dirigidas a propiciar un desarrollo sostenible. Con este objetivo los poderes públicos han aprobado toda una batería de medidas entre las que destacan las de carácter tributario y que han dado lugar a la llamada fiscalidad ambiental. En este contexto, más allá de la problemática ligada a la utilización del sistema fiscal en relación con la ecología, ha surgido la idea de que nuestro sistema tributario debe utilizarse no solo para evitar fenómenos contaminantes y fomentar aquellos que son beneficiosos para el entorno, sino que hay que dar una visión integral al conjunto, teniendo en cuenta nuevas variables que vienen a completar, y también a complicar, esta temática. Desde este prisma, se procura un desarrollo sostenible que evite no solo el despilfarro de materias primas, sino también el de productos de carácter

desechable. Se pretende, en definitiva, evitar que los bienes salgan de la cadena productiva, de forma que, en todo el proceso de producción y uso de dichos materiales y productos, se realice una actuación de ida y vuelta, que cierre el bucle de los flujos económicos y ecológicos de los recursos.

Este fenómeno es lo que conocemos como Economía Circular y es, precisamente, el punto de partida de la investigación realizada por el Profesor Vaquera García en su obra *De la tributación ambiental a las medidas financieras incentivadoras de la economía circular*, en la que el autor parte de una definición general de la misma para, a continuación, ir descendiendo de lo más genérico, desde las medidas aprobadas o proyectadas en el ámbito de los organismos internacionales, a lo más específico, a las medidas adoptadas en España, en concreto, a las fórmulas de carácter tributario que, con este objeto, se están adoptando en nuestro país.

En efecto, la obra comienza con una introducción en la que se inicia al lector en los orígenes de la Economía Circular. Así, partiendo de la degradación natural y la evolución de la preocupación por la misma como germen del fenómeno, se hace una referencia, por un lado, a los sectores de la biosfera en los que influye (energía, residuos y ciclo del agua) y, por otro, a la nueva orientación de la protección ecológica como sistema económico que la integra. En esta contextualización, se plantea un acercamiento tributario a la materia que transita, desde la fiscalidad ambiental, a la fiscalidad dirigida al logro de la Economía Circular con un objetivo claro: tener en cuenta la totalidad de los procesos productivos y de circulación de los bienes y procesos contaminantes.

El inicio de ese camino se formula desde las propuestas y medidas internacionales a favor de la Economía Circular. En este sentido, se examina, inicialmente, la aportación que, al respecto, realiza la Organización de Naciones Unidas, primero a través de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (centrándose en lo que, en particular, aportan los ODS número 6; 7; 8; 12; 13; 14 y 17), y, después en el Acuerdo de París de 2015. A continuación, se desgana el papel otorgado a la Economía Circular en el ámbito europeo, desde sus antecedentes y el primer Plan de Acción de la Unión Europea para la Economía Circular (COM (2015) 614 final), hasta las más recientes Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre el Pacto Verde Europeo (COM (2019) 640 final), de 11 de diciembre de 2019; la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifica el Reglamento (UE) 2018/1999 (“Ley del Clima Europea”) (COM (2020) 80 final); o el Nuevo Plan de Acción para la Economía Circular (“por una Europa más limpia y más competitiva”) (COM (2020) 98 final) de 11 de marzo de 2020.

Tras este acercamiento “continental” a la regulación de la Economía Circular, y sin adentrarse, aún, en un ámbito tributario, el tercer capítulo de la obra analiza la implantación de la Economía Circular en España para comprobar cuál es la aplicación patria de las medidas adoptadas en un ámbito internacional sobre la consecución de la circularidad de los bienes. Así, si bien la Estrategia Española para la Economía Circular de 2020 lleva siendo implementada desde el Borrador para información pública de la Estrategia Española de Economía Circular (España Circular 2030) publicado en febrero 2018, lo cierto es que, ya desde 2017, en un intento de seguir las recomendaciones europeas en la materia, se gesta la aprobación interna de un pacto cuyo objetivo es que los principales agentes de España se comprometan a promover formas de consumo sostenible en línea con el Plan de Acción para una Economía Circular en Europa que, como hemos visto, la Comisión puso en marcha en 2015. Pues bien, además de analizar la estrategia estatal, de igual forma, pero en un ámbito autonómico, se examina la normativa interna y los documentos de estrategia sobre Economía Circular en las Comunidades Autónomas más destacadas en este tipo de iniciativas, con lo que el autor realiza un recorrido panorámico de 360° sobre la normativa en la materia.

A partir del Cuarto Capítulo la obra se adentra en un terreno más “tributario”, estudiando la influencia que las medidas fiscales puedan tener en la consecución de la Economía Circular. Se comienza, con este fin, realizando determinadas precisiones terminológicas sobre los tributos con fines no fiscales y tributos extrafiscales para, a continuación, explicar las diferentes medidas jurídicas que pueden utilizarse desde un punto de vista tributario para cumplir con los objetivos y estrategias de la Economía Circular: medidas positivas (como la implantación de beneficios fiscales) o negativas (mediante la imposición de tributos que eleven la carga tributaria del sujeto contaminante o que no respete la circularidad pretendida). En este mismo orden de asuntos, se plantea otra cuestión dogmática de especial relevancia, cual es la de los límites al uso de instrumentos fiscales impuesta por el principio constitucional de capacidad económica, por un lado, en lo que atañe a la finalidad no fiscal de los tributos relacionados con la Economía Circular, y, por otro, en lo que se refiere a la posibilidad de considerar la capacidad contaminante de determinados productos y procesos de producción no circulares como una muestra de capacidad económica susceptible de imposición. Finalmente, esta aproximación tributaria a la materia se cierra con una reflexión de los límites a la utilización de los instrumentos tributarios para coadyuvar al logro de la Economía Circular en relación con la eventual conveniencia de la afectación de la recaudación obtenida por los mismos a las políticas de gasto relacionadas con la circularidad de la economía.

En este periplo que va de lo más genérico a lo más particular, de lo lejano a lo cercano y de las medidas jurídicas generales a las tributarias, el Capítulo V de la monografía plantea medidas fiscales que pueden impulsar la Economía Circular en nuestro país. Para ello, se abunda en los instrumentos fiscales que inciden o pueden incidir en cada uno de los sectores directamente relacionados con la Economía Circular, esto es, la energía, los residuos y el ciclo del agua, tanto a nivel estatal como a nivel autonómico, dejando el ámbito local para las actuaciones relativas a estos dos últimos sectores. Destaca, en este sentido, la apuesta realizada para que la actuación de los poderes públicos se efectúe mediante la utilización de los instrumentos negativos, relacionados con la imposición de tributos que convierten más gravosa la actividad del sujeto contaminante o no respetuoso con la circularidad, previamente expuestos en el capítulo anterior. Todo ello no impide que, en un afán de completitud, se haga referencia al empleo de políticas fiscales positivas a favor de los sectores incididos por la economía circular así como una propuesta de “*lege ferenda*” de un tributo general que aúne las medidas estimuladoras y las desincentivadoras a favor de la economía circular.

Precisamente, esa vocación de globalidad lleva al autor a abordar las medidas de gasto público que pueden incidir en la Economía Circular, principalmente, a través de la concesión a los operadores en el mercado de subvenciones para alcanzar los objetivos pretendidos; mediante el fomento de políticas sociales y de impulso económico en relación con sectores incididos por la crisis derivada del COVID-19 que pueden tener influencia en la misma; o gracias a la contratación pública estratégica y su orientación hacia la circularidad de nuestra economía.

Como vemos, con esta obra, el Profesor Vaquera García abunda en un tema de máxima actualidad, del que es un profundo conocedor (no olvidemos que comenzó a adentrarse en la materia hace más de veinte años con su tesis doctoral sobre la *Problemática tributaria de la protección ambiental*). Su trabajo acerca al lector de una manera integral a la Economía Circular y al cambio de paradigma del papel que la tributación ha venido jugando en un ámbito, el de la salvaguarda de nuestro medioambiente, que analiza, con detenimiento y claridad expositiva, las posibilidades de los distintos instrumentos que el Derecho Financiero y Tributario puede aportar en la consecución de los objetivos de la Economía Circular. Nos encontramos, sin duda, ante una obra que será referencia en la materia y de obligada lectura para aquellos que quiera adentrarse en su estudio.