

OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y ECONOMÍA CIRCULAR

Desafíos en el ámbito fiscal

María del Mar Soto Moya



COMARES

OBJETIVOS DE DESARROLLO
SOSTENIBLE Y ECONOMÍA CIRCULAR
Desafíos en el ámbito fiscal

MARÍA DEL MAR SOTO MOYA

OBJETIVOS
DE DESARROLLO
SOSTENIBLE Y
ECONOMÍA CIRCULAR
Desafíos en el ámbito fiscal

Granada, 2019

BIBLIOTECA COMARES DE CIENCIA JURÍDICA

Esta monografía se ha desarrollado en el marco del Proyecto I+D+i
«Políticas públicas incentivadoras de la Economía Circular: sostenibilidad ambiental,
social y financiera» (RTI 2018-098715-B-C21)

© María del Mar Soto Moya

Editorial Comares, S.L.
Polígono Juncaril
C/ Baza, parcela 208
18220 Albolote (Granada)
Tlf.: 958 465 382

<https://www.comares.com> • E-mail: libriacomares@comares.com
<https://www.facebook.com/Comares> • <https://twitter.com/comareseditor>
<https://www.instagram.com/editorialcomares>

ISBN: 978-84-9045-854-9 • Depósito legal: Gr. 1666/2019

FOTOCOMPOSICIÓN, IMPRESIÓN Y ENCUADERNACIÓN: COMARES



A Juan

SUMARIO

ABREVIATURAS	XI
PRÓLOGO <i>por Yolanda García Calvente</i>	XIII
INTRODUCCIÓN	1
1.— LA ECONOMÍA CIRCULAR ENTRE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE	11
1. LA TRANSICIÓN HACIA LA SOSTENIBILIDAD: UN PUNTO DE NO RETORNO	11
2. LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE COMO BASE DE LA ESTRATEGIA DE SOSTENIBILIDAD	20
3. LA ECONOMÍA CIRCULAR Y SU CONEXIÓN CON LOS MÚLTIPLES OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE	24
2.— APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE ECONOMÍA CIRCULAR	27
1. DE LA ECONOMÍA LINEAL A LA ECONOMÍA CIRCULAR: UN CAMBIO EN EL MODELO SOCIOECONÓMICO	27
2. CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS DE LA ECONOMÍA CIRCULAR	33
3. FUNCIONAMIENTO DE LA ECONOMÍA CIRCULAR	41
3.— INICIATIVAS DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS EN EL CONTEXTO DE LA ECONOMÍA CIRCULAR	47
1. EVOLUCIÓN DE LAS INICIATIVAS EUROPEAS EN EL MARCO DE LA CIRCULARIDAD	47
1.1. El Plan de acción para la Economía Circular	47
1.2. Marco regulatorio europeo en el ámbito de la Economía Circular	56
2. HACIA UNA ECONOMÍA CIRCULAR EN ESPAÑA: EL OBJETIVO 2030	62
2.1. La hoja de ruta estatal hacia el modelo circular	62
2.2. Regulación de las CCAA en materia de Economía Circular	70

4.— LA INTERVENCIÓN PÚBLICA EN LA ECONOMÍA CIRCULAR: SU JUSTIFICACIÓN EN EL ÁMBITO DE LAS POLÍTICAS FISCALES	77
1. LA INTERVENCIÓN DEL DERECHO EN LA TRANSICIÓN AL MODELO CIRCULAR	77
2. EL DERECHO FINANCIERO SOCIAL COMO GARANTE DE LOS ODS Y LA ECONOMÍA CIRCULAR	87
5.— ADAPTACIÓN DEL MARCO NORMATIVO FISCAL A LAS NECESIDADES DERIVADAS DE LA ECONOMÍA CIRCULAR	99
1. LA REFORMA FISCAL ECOLÓGICA: UNA INELUDIBLE TRANSFORMACIÓN DE NUESTRO ORDENAMIENTO JURÍDICO	99
2. INSTRUMENTOS FISCALES APLICABLES EN EL ÁMBITO DE LA ECONOMÍA CIRCULAR . .	109
2.1. Los tributos ambientales	109
2.2. Beneficios fiscales para la promoción de la Economía Circular	120
REFLEXIONES FINALES	125
BIBLIOGRAFÍA	131

ABREVIATURAS

AEAT	Agencia Española de Administración Tributaria
AEMA	Agencia Europea de Medio Ambiente
Art.	Artículo
CC.AA.	Comunidades Autónomas
CE	Constitución Española de 1978
CESE	Comité Económico y Social Europeo
DGT	Dirección General de Tributos
DS	Desarrollo Sostenible
Ed.	Editorial
EEEC	Estrategia Española de Economía Circular
FEMP	Federación Española de Municipios y Provincias
IEF	Instituto de Estudios Fiscales
INE	Instituto Nacional de Estadística
IPCC	Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático
IRPF	Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas
IS	Impuesto sobre Sociedades
IVA	Impuesto sobre el Valor Añadido
IVTM	Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica
LGT	Ley General Tributaria
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible

ONG	Organización No Gubernamental
ONU	Organización de Naciones Unidas
PGE	Presupuestos Generales del Estado
PIB	Producto Interior Bruto
PYME	Pequeña y Mediana Empresa
RRR	Reducir, Reutilizar y Reciclar
RSO	Responsabilidad Social de las Organizaciones
TC	Tribunal Constitucional
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
TRLRHL	Texto Refundido de la Ley Reguladora de Haciendas Locales
UE	Unión Europea
VV. AA.	Varios Autores

PRÓLOGO

Prologar un libro supone un honor, pero también una responsabilidad. En este caso, quien escribe estas líneas se considera una privilegiada puesto que el honor es doble y la responsabilidad, dada la calidad de la obra, se minimiza. La profesora María del Mar Soto ha escrito un trabajo que contribuye a arrojar luz sobre una cuestión de la que se habla mucho, pero falta de un desarrollo doctrinal que permita entender el fenómeno en todas sus dimensiones. Y lo hace, como ha demostrado a lo largo de su carrera investigadora, con solvencia y minuciosidad. Su tesis doctoral, titulada *Tributación del Crowdfunding*, auguraba un futuro científico exitoso. Además del Tribunal que la juzgó, así lo consideró por ejemplo la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de Granada, que honró su trabajo con el Premio a la Mejor Tesis Doctoral de la convocatoria del año 2018. Por no mencionar la amplia repercusión del trabajo tanto en la doctrina como entre quienes, desde fuera de la Universidad, han acudido a ella buscando respuestas a un fenómeno tan interesante como complejo.

En tiempos en los que el sistema de acreditación del profesorado ha tenido como consecuencia perversa un exceso de trabajos carentes del debido reposo, encontrar a personas jóvenes que siguen dando importancia a las exigencias del método científico, que saben entender cuál es la verdadera función de la Universidad, que respetan sus principios más básicos y que trabajan con seriedad es, ciertamente, motivo de alegría. Y María del Mar Soto es una de esas personas, cada vez más difíciles de encontrar.

Merece la pena destacar, además de la seriedad y rigurosidad de su trabajo, su capacidad para observar la realidad con una mentalidad jurídica innovadora

y su interés por cuestiones de marcado carácter social. En este caso, escribir sobre Objetivos de Desarrollo Sostenible y Economía Circular, está más que justificado, además de ser muy necesario. La realidad económica y social actual impone la necesidad de plantear nuevas fórmulas de actuación con base en una serie de valores, entre los que pueden destacarse la solidaridad, la justicia social, la igualdad o la responsabilidad social.

Nos encontramos ante un proceso de cambio, provocado por la insostenibilidad del modelo económico lineal que se ha instaurado en las últimas décadas, bajo el axioma de fabricar, usar y tirar. En contraposición a este modelo aparece uno nuevo: el de la Economía Circular. Ahora bien, como pone de manifiesto la autora de este libro, debe advertirse que no existe, en la actualidad, un concepto unívoco de Economía Circular. En los últimos años han sido muy diversas las conceptualizaciones realizadas tanto por la doctrina como por las instituciones, existiendo, en la actualidad, un debate transdisciplinar respecto de la misma.

Sin embargo, de lo que no cabe duda es de que su objetivo principal es que el valor de los productos y los recursos se mantenga durante el mayor tiempo posible, mejorando su eficiencia. Asimismo, su nexa con los Objetivos de Desarrollo Sostenible establece sinergias entre ambos conceptos, que marchan en paralelo para la consecución de la sostenibilidad.

Estas ideas son un ejemplo más de la intensificación en los últimos tiempos del debate en torno a nuevos modelos económicos (economía social, economía del bien común, economía colaborativa, economía solidaria...), en definitiva, sobre la necesidad de reflexionar sobre la sostenibilidad del actual.

Y esta reflexión nos lleva, en primer lugar, a considerar si este nuevo modelo económico podría contravenir nuestra constitución económica pues, de ser así, su adopción no sería posible. El contenido de esta constitución económica viene dado tanto por lo que se dice en la propia Constitución Española como por aquello a lo que no se hace referencia, y evidentemente forman parte de él los diversos preceptos que, diseminados por todo el texto constitucional, aluden a cuestiones relacionadas con la actividad económica. En este sentido, debe diferenciarse entre «modelo» y «sistema», siendo este último la economía social de mercado, que excluye a los sistemas capitalistas absolutos, y que permite diferentes modelos, siempre que exista un cierto equilibrio entre la competitividad y la protección social. Como se verá a lo largo de toda la obra, esta dicotomía beneficio económico-beneficio social, es una de las mayores dificultades que se aprecian en el establecimiento del modelo circular, tanto a nivel estatal como supranacional.

La necesidad de introducir técnicas innovadoras, a través de procesos que supongan una mejora a nivel social se hace imprescindible. Esta nueva perspectiva de la innovación, denominada como innovación social, ha dado lugar al establecimiento de soluciones intencionales a problemas sociales que, además, tienen como resultado una transformación de la sociedad. Los actores de la innovación social pueden ser múltiples: empresas, organizaciones, ciudadanos, Poderes Públicos...

Ahora bien, estos últimos, como sujetos activos de la innovación social a través de sus políticas públicas, tienen un papel decisivo en la transición hacia el modelo circular. En estas políticas podemos encontrar los tres elementos de la innovación social: constatación de la existencia de un problema social (insostenibilidad), intención de darle solución (instauración de un nuevo modelo) y transformación de la sociedad como consecuencia de la puesta en práctica de la solución (Economía Circular).

En este ámbito, adquiere especial relevancia el Derecho Financiero Social o Derecho Sostenible, en el que el derecho al desarrollo humano y sostenible no se reduzca a un mero intercambio comercial, financiero o económico, sino que ponga en primera línea de prioridad el respeto, la protección y la promoción del conjunto de los derechos humanos, para todos los grupos e individuos, en especial para los más pobres, vulnerables y desfavorecidos. Se trataría de avanzar teórica y socialmente hacia un nuevo ideal para los sistemas jurídicos del presente y del futuro, introduciendo la idea de sostenibilidad del Derecho.

Una interpretación conjunta de la Ley General Tributaria y la Constitución pone de manifiesto la necesidad de concebir el sistema tributario no solo en relación con el principio de capacidad económica, sino con otros objetivos constitucionales recogidos expresamente en los Títulos I y VII de la Constitución Española. Así, las normas tributarias pueden ser utilizadas, teniendo en cuenta lo expuesto, como medidas incentivadoras de determinados tipos de actuaciones, como pueden ser las relacionadas con la Economía Circular.

El interés que este tipo de instrumentos ha generado en los últimos tiempos, es lo que ha llevado a la autora a realizar su trabajo, centrado en el análisis de los diferentes mecanismos de que dispone el Derecho Financiero para transitar hacia la Economía Circular.

Y como prologuista de esta obra no puedo finalizar mi tarea más que recomendando su lectura, con la seguridad de que supone un punto de partida muy importante en el análisis jurídico de algunas de las cuestiones que más preocupan a la sociedad en estos momentos. Permítanme que robe dos pequeños fragmentos del poeta Álvaro García en su libro *Canción en blanco*: «Detrás del

tiempo hay tiempo, pero en vilo» y «Me arrepiento de haber tenido prisa y de haberle hecho caso tan deprisa». Espero que las reflexiones y el conocimiento contenidos en este libro atemperen el vilo... Deseo que seamos capaces de entender que el trabajo científico exige madurez y calma. Y me satisface enormemente comprobar, leyendo a la profesora Soto, que ello es posible.

Málaga, 15 de octubre de 2019.

YOLANDA GARCÍA CALVENTE

*Catedrática de Derecho Financiero y Tributario
Universidad de Málaga*

