

# LA INCIDENCIA DEL IMPACTO AMBIENTAL EN EL IMPUESTO A LOS ALIMENTOS: UNA PROPUESTA DE *LEGE FERENDA*\*

## THE INCIDENCE OF ENVIRONMENTAL IMPACT ON FOOD TAXATION: A *LEGE FERENDA* PROPOSAL

CARLOS DAVID AGUILAR SEGADO

Profesor de Derecho Financiero y Tributario-Universidad de Málaga (España)  
d.aguilard@uma.es

### RESUMEN:

La población mundial requiere de una elevada producción de alimentos que causa un fuerte impacto ambiental. Para paliar este efecto negativo en el medioambiente, se realiza una propuesta de *lege ferenda* de creación de un impuesto a los alimentos en función de su nivel de contaminación.

### PALABRAS CLAVE:

Propuesta, impuesto, alimentos, impacto, medioambiente.

### ABSTRACT:

The world's population requires a high level of food production, which has a strong environmental impact. To mitigate this negative effect on the environment, a *lege ferenda* proposal is made to create a tax on food according to its level of contamination.

### KEY WORDS:

Proposal, tax, food, impact, environment.

---

\* Recibido en fecha 12/06/2022. Aceptada su publicación en fecha 22/06/2022.

**SUMARIO:**

<b>LA INCIDENCIA DEL IMPACTO AMBIENTAL EN EL IMPUESTO A LOS ALIMENTOS: UNA PROPUESTA DE LEGE FERENDA .....</b>	<b>103</b>
<b>THE INCIDENCE OF ENVIRONMENTAL IMPACT ON FOOD TAXATION: A LEGE FERENDA PROPOSAL .....</b>	<b>103</b>
<b>I. INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>104</b>
<b>II. OBJETIVOS Y METAS DE LA AGENDA 2030 MÁS SOBRESALIENTES A EFECTOS DE ESTE TRABAJO .....</b>	<b>105</b>
<b>III. LA EXTRAFISCALIDAD DE LOS TRIBUTOS.....</b>	<b>111</b>
<b>IV. LOS ALIMENTOS CON FUERTE IMPACTO AMBIENTAL. ....</b>	<b>116</b>
<b>V. LOS TRABAJOS DEL GRUPO INTERGUBERNALMENTAL DEL EXPERTOS SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO Y EL MOVIMIENTO “LUNES SIN CARNE” .....</b>	<b>118</b>
<b>VI. EL IMPUESTO A LA CARNE: LA PROPUESTA AL PARLAMENTO EUROPEO.....</b>	<b>119</b>
<b>VII. CONCLUSIONES. ....</b>	<b>121</b>

**I. INTRODUCCIÓN**

Desde algunos sectores se pretende establecer una fiscalidad sobre algunos alimentos por la incidencia de su producción en el medioambiente. Con este estudio no se pretende hacer una propuesta para aumentar la carga impositiva del contribuyente, sino reflexionar sobre el tipo de productos alimenticios que solemos comer habitualmente y su proceso productivo en relación con el medioambiente, para determinar si esta circunstancia puede o debe tener consecuencias en el plano fiscal. Así, por ejemplo, la carne, el pescado de piscifactoría o la soja son alimentos que pueden causar un fuerte impacto ambiental y, por ello, hay que reflexionar sobre la producción masiva de estos productos. Nuestra pretensión es analizar la situación actual de cara a las propuestas de gravamen que se han planteado.

Así pues, en este artículo se analizan los siguientes puntos: en primer lugar, los objetivos y metas de la Agenda 2030, para ser conscientes del mundo en el que vivimos y cómo lo dejaremos para las generaciones venideras; en segundo lugar, la extrafiscalidad como una manera de utilizar el tributo para perseguir unos fines no recaudatorios; en tercer lugar, un análisis de los alimentos con fuerte impacto ambiental; en cuarto lugar, las

advertencias de instituciones como el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático y el movimiento, que nació hace un siglo, llamado “lunes sin carne”; en quinto lugar, la propuesta al Parlamento Europeo de un “impuesto a la carne”; y para finalizar, se formularán nuestras conclusiones sobre la propuesta de un “impuesto a los alimentos”.

## II. OBJETIVOS Y METAS DE LA AGENDA 2030 MÁS SOBRESALIENTES A EFECTOS DE ESTE TRABAJO

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible como<sup>1</sup>: “Un plan de acción a favor de las personas, el planeta y la prosperidad, que también tiene la intención de fortalecer la paz universal y el acceso a la justicia”, mediante la que “193 Estados miembros de las Naciones Unidas aprobaron una resolución en la que reconocen que el mayor desafío del mundo actual es la erradicación de la pobreza y afirman que sin lograrla no puede haber desarrollo sostenible”.

La Agenda 2030 plantea “17 Objetivos con 169 metas de carácter integrado e indivisible que abarcan las esferas económica, social y ambiental. Al adoptarla, los Estados se comprometieron a movilizar los medios necesarios para su implementación mediante alianzas centradas especialmente en las necesidades de los más pobres y vulnerables”<sup>2</sup>.

Los objetivos más importantes y que están relacionados con los alimentos con impacto medioambiental son: el 2 “Hambre cero”, el 7 “Energía asequible y no contaminante”, el 11 “Ciudades y comunidades sostenibles”, el 12 “Producción y consumo responsables” y el 13 “Acción por el clima”:

---

<sup>1</sup> Vicepresidencia Segunda del Gobierno y del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030: “Conoce la Agenda”, *Gobierno de España*, recuperado de [https://www.mdsocialesa2030.gob.es/agenda2030/conoce\\_la\\_agenda.htm](https://www.mdsocialesa2030.gob.es/agenda2030/conoce_la_agenda.htm).

<sup>2</sup> *Ibidem*.

El primero de ellos es el objetivo 2 de la Agenda 2030<sup>3</sup>, que persigue el “hambre cero”. Respecto a las metas, destacan las siguientes:

1ª.- Meta 2.4: se promueven las “prácticas agrícolas sostenibles y resilientes”: ello quiere decir que para 2030 se ha de “asegurar la sostenibilidad de los sistemas de producción de alimentos y aplicar prácticas agrícolas resilientes que aumenten la productividad y producción”, para así poder contribuir al “mantenimiento de los ecosistemas, fortalezcan la capacidad de adaptación al cambio climático, los fenómenos meteorológicos extremos, las sequías, las inundaciones y otros desastres”, para poder así mejorar de modo progresivo “la calidad de la tierra y el suelo”.

2ª.- Meta 2.C: se tiene en cuenta la “volatilidad de precios de los alimentos”: por lo que se han de tomar una serie de medidas “para asegurar el buen funcionamiento de los productos básicos alimentarios y sus derivados”, sólo así se podrá “facilitar el acceso oportuno a la información sobre los mercados” y también a “las reservas de alimentos”, para “ayudar a la extrema volatilidad de los precios de los alimentos”<sup>4</sup>.

Por tanto, en este objetivo 2 entraría en juego la tributación en aquellos alimentos con mayor impacto medioambiental.

El segundo es el objetivo 7 que apuesta por la “energía asequible y no contaminante”. Los datos por resaltar son los siguientes:

1º.- “El transporte supone un 28% del total de las emisiones de gases de efecto invernadero en España”.

2º.- “El carbón supone el combustible fósil que más CO<sub>2</sub> emite, supone el 17% de las emisiones totales; el petróleo supone el 42% de la energía primaria y supone el 52% de las emisiones totales de CO<sub>2</sub>”.

3º.- “El gas natural aporta el 20% de la energía primaria y genera el 15% de las emisiones totales de CO<sub>2</sub>; la energía es el factor que contribuye principalmente al cambio

---

<sup>3</sup> Vicepresidencia Segunda del Gobierno y del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, “Objetivo 2. Hambre cero”, *Gobierno de España*, recuperado de <https://www.agenda2030.gob.es/objetivos/objetivo2.htm>.

<sup>4</sup> *Ibidem*.

climático y representa alrededor del 60% de todas las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero”.

Entre las metas a destacar, señalamos las siguientes:

1ª.- Meta 7.2: se apuesta por las “energías renovables”: para “aumentar considerablemente la proporción de energía renovable en el conjunto de fuentes energéticas”.

2ª.- Meta 7.A: se menciona la “investigación e inversión en energías limpias”: para “aumentar la cooperación internacional para facilitar el acceso a la investigación y la tecnología relativas a la energía limpia, incluidas las fuentes renovables, la eficiencia energética y las tecnologías avanzadas y menos contaminantes de combustibles fósiles, y promover la inversión en infraestructura energética y tecnologías limpias”<sup>5</sup>.

El tercero es el objetivo 11 que analiza las “ciudades y comunidades sostenibles”. Se han de destacar los siguientes datos:

1º.- “Las ciudades del mundo ocupan sólo el 3% de la tierra, pero representan entre el 60% y el 80% del consumo de energía y el 75% de las emisiones de carbono”.

2º.- “Desde 2016, el 90% de los habitantes de las ciudades respiraba aire que no cumplía las normas de seguridad establecidas por la Organización Mundial de la Salud (OMS), lo que provocó un total de 4,2 millones de muertes debido a la contaminación atmosférica”.

3º.- “Más de la mitad de la población urbana mundial estuvo expuesta a niveles de contaminación del aire al menos 2,5 veces más altos que el estándar de seguridad”.

Respecto a las metas, se destacan las siguientes:

1ª.- Meta 11.6: que habla de “desechos y contaminación en ciudades”: se pretende “reducir el impacto ambiental negativo per cápita de las ciudades, incluso prestando especial atención a la calidad del aire y la gestión de los desechos municipales y de otro tipo”.

---

<sup>5</sup> *Ibidem*.

2ª.- Meta 11.B: se pretende la “reducción de riesgos de desastres en ciudades”: en la que persigue la “mitigación del cambio climático y la adaptación a él”<sup>6</sup>.

El cuarto es el objetivo 12 que aboga por la “producción y consumo responsables”. Se destacan los siguientes datos:

1º.- “En el 2017 se han desperdiciado una media de 23,6 millones de kg a la semana; si la población mundial llegase a alcanzar los 9.600 millones en 2050, se necesitaría el equivalente de casi tres planetas para proporcionar los recursos naturales precisos para mantener el estilo de vida actual”

2º.- “El 93% de las 250 empresas más grandes del mundo presentan informes en materia de sostenibilidad; los hogares consumen el 29% de la energía mundial y, en consecuencia, contribuyen al 21% de las emisiones de CO<sub>2</sub> resultantes; la participación de las energías renovables en el consumo final de energía alcanzó el 17,5% en 2015”.

3º.- “Cada año, se calcula que un tercio de los alimentos producidos, equivalentes a 1300 millones de toneladas por valor de alrededor de 1000 millones de dólares, termina pudriéndose en los contenedores de los consumidores y minoristas, o se estropea debido a las malas prácticas del transporte y la cosecha; la degradación de la tierra, la disminución de la fertilidad del suelo, el uso insostenible del agua, la sobrepesca y la degradación del medio marino están disminuyendo la capacidad de la base de recursos naturales para suministrar alimentos”.

4º.- “El sector de la alimentación representa alrededor del 30% del consumo total de energía en el mundo y un 22% del total de las emisiones de gases de efecto invernadero”.

Respecto a las metas, se han de mencionar las siguientes:

1ª.- Meta 12.1: de “planes de consumo y producción responsable”: se pretende “aplicar el Marco Decenal de Programas sobre Modalidades de Consumo y Producción Sostenibles, con la participación de todos los países y bajo el liderazgo de los países desarrollados, teniendo en cuenta el grado de desarrollo y las capacidades de los países en desarrollo”.

---

<sup>6</sup> *Ibidem*.

2ª.- Meta 12.2: sobre el “uso eficiente de recursos naturales”: aboga por “lograr la gestión sostenible y el uso eficiente de los recursos naturales”.

3ª.- Meta 12.3: de los “desperdicios de alimentos”: se quiere “reducir a la mitad el desperdicio de alimentos per cápita mundial en la venta al por menor y a nivel de los consumidores y reducir las pérdidas de alimentos en las cadenas de producción y suministro, incluidas las pérdidas posteriores a la cosecha”.

4ª.- Meta 12.4: de “gestión de desechos y productos químicos”: se desea “lograr la gestión ecológicamente racional de los productos químicos y de todos los desechos a lo largo de su ciclo de vida, de conformidad con los marcos internacionales convenidos, y reducir significativamente su liberación a la atmósfera, el agua y el suelo a fin de minimizar sus efectos adversos en la salud humana y el medioambiente”.

5ª.- Meta 12.6: se habla de las “empresas e informes sobre sostenibilidad”: en la que se pretende que éstas “adopten prácticas sostenibles e incorporen información sobre la sostenibilidad en su ciclo de presentación de informes”.

6ª.- Meta 12.7: sobre “adquisiciones públicas sostenibles”: se pretende “promover prácticas”.

7ª.- Meta 12.8: se quiere fomentar la “educación para el desarrollo sostenible”: para “asegurar que las personas de todo el mundo tengan la información y los conocimientos pertinentes para el desarrollo sostenible y los estilos de vida en armonía con la naturaleza”.

8ª.- Meta 12.A: se habla de la “ciencia y tecnología para sostenibilidad”: para “ayudar a los países en desarrollo a fortalecer su capacidad científica y tecnológica para avanzar hacia modalidades de consumo y producción más sostenibles”.

9ª.- Meta 12.C: se destaca un punto fundamental en la tributación extrafiscal sobre la “regulación de subsidios a combustibles fósiles”: en la que se pretende “racionalizar los subsidios ineficientes a los combustibles fósiles que fomentan el consumo antieconómico eliminando las distorsiones del mercado, de acuerdo con las circunstancias nacionales, incluso mediante la reestructuración de los sistemas tributarios y la eliminación gradual de los subsidios perjudiciales, cuando existan, para reflejar su impacto ambiental, teniendo plenamente en cuenta las necesidades y condiciones específicas de los países en desarrollo

y minimizando los posibles efectos adversos en su desarrollo, de manera que se proteja a los pobres y a las comunidades afectadas”.<sup>7</sup>

El quinto y último es el objetivo 13 que apuesta por una “acción por el clima”.

Los datos de interés son los siguientes:

El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC)<sup>8</sup> explica que “dada la actual concentración y las continuas emisiones de gases de efecto invernadero, es probable que a finales de siglo el incremento de la temperatura mundial supere los 1,5 grados centígrados (...) la mayor parte de las cuestiones relacionadas con el cambio climático persistirán durante muchos siglos, a pesar de que se frenen las emisiones; las emisiones mundiales de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) han aumentado casi un 50% desde 1990”.

Además de ello, esgrime que “entre 2000 y 2010 se produjo un incremento de las emisiones mayor que en las tres décadas anteriores; si se adopta una amplia gama de medidas tecnológicas y cambios en el comportamiento, aún es posible limitar el aumento de la temperatura mundial a 2 grados centígrados por encima de los niveles preindustriales”.

Respecto a las metas, sobresalen las siguientes:

1ª.- Meta 13.1: habla de “resiliencia y adaptación” a “los riesgos relacionados con el clima”.

2ª.- Meta 13.2: sobre “política, estrategias y planes nacionales”: han de “incorporar medidas relativas al cambio climático”.

3ª.- Meta 13.3: de “educación y sensibilización”: se ha de mejorar “respecto a la mitigación del cambio climático, la adaptación a él, la reducción de sus efectos y la aleta temprana”.

---

<sup>7</sup> *Ibidem*

<sup>8</sup> El Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) “fue creado en 1988 para que facilitara evaluaciones integrales del estado de los conocimientos científicos, técnicos y socioeconómicos sobre el cambio climático, sus causas, posibles repercusiones y estrategias de respuesta”, recuperado de [https://archive.ipcc.ch/home\\_languages\\_main\\_spanish.shtml](https://archive.ipcc.ch/home_languages_main_spanish.shtml)



4ª.- Meta 13.A: sobre la “movilización de recursos económicos”: han de “cumplir con el compromiso de los países desarrollados que son partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático para el año 2020 el objetivo de movilizar conjuntamente 100.000 millones de dólares anuales procedentes de todas las fuentes a fin de atender las necesidades de los países en desarrollo respecto de la adopción de medidas concretas de mitigación y la transparencia de su aplicación, y poner en pleno funcionamiento el Fondo Verde para el Clima capitalizándolo lo antes posible”.

5ª.- Meta 13.B de “gestión del cambio climático en países menos adelantados”: se han de “promover mecanismos para aumentar la capacidad para la planificación y gestión eficaces en relación con el cambio climático en los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo, haciendo particular hincapié en las mujeres, los jóvenes y las comunidades locales y marginadas”<sup>9</sup>.

### III. LA EXTRAFISCALIDAD DE LOS TRIBUTOS.

Respecto a la extrafiscalidad de los tributos, HINOJOSA TORRALVO<sup>10</sup> cree que hay que partir de la definición de las características de la extrafiscalidad frente a la fiscalidad de carácter “extra-recaudatoria” y no contributiva. Los fines de la extrafiscalidad son diversos, aunque no contrapuestos a los contributivos del *artículo 31.1 CE*<sup>11</sup>; así, la estabilidad y progreso, la distribución de la renta nacional, puesto que el sistema tributario también tiene una función no estrictamente recaudatoria.

La *Sentencia del Tribunal Constitucional 37/1987, de 26 de marzo*, ya estableció que “es constitucionalmente admisible que el Estado y las Comunidades Autónomas

---

<sup>9</sup> *Ibidem*.

<sup>10</sup> HINOJOSA TORRALVO, J.J., “Los elementos de los tributos y la tutela del ambiente”, *Ponencia del VII Seminario de Derecho Constitucional Tributario en Iberoamérica, Tema III*, 29 de junio de 2011, Guanajuato, México, recuperado de <https://www.sitios.scjn.gob.mx/videoteca/reproduccion/134/VII%20Seminario%20de%20Derecho%20Constitucional%20Tributario%20en%20Iberoam%C3%A9rica?page=43>.

<sup>11</sup> *Artículo 31.1 CE*: “Todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio”.

establezcan impuestos que, sin desconocer o contradecir el principio de capacidad económica o de pago, respondan principalmente a criterios económicos o sociales orientados al cumplimiento de fines o a la satisfacción de intereses públicos que la Constitución Española preconiza o garantiza. Basta que dicha capacidad económica exista como riqueza o renta real o potencial en la generalidad de los supuestos contemplados por el legislador al crear el impuesto, para que aquel principio constitucional quede a salvo”<sup>12</sup>.

Uno de los fundamentos constitucionales de la extrafiscalidad se halla en el *artículo 40 de la Constitución Española (en adelante, CE)* y en el *artículo 2.1. 2º de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (en adelante, LGT)*, esta es la instrumentalidad del sistema tributario:

En primer lugar, el *artículo 40 CE* expresa que “Los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa (...)”.

En segundo lugar, el *artículo 2.1. 2ª LGT* desarrolla que “Los tributos, además de ser medios necesarios para el sostenimiento de los gastos públicos, podrán servir como instrumentos de la política económica general y atender a la realización de los principios y fines contenidos en la Constitución”.

Pero en el ámbito de la extrafiscalidad ambiental no puede olvidarse el fundamento constitucional que encuentra en la protección de la salud, en el *artículo 43 CE*,<sup>13</sup> y del medioambiente, en el *artículo 45. CE*<sup>14</sup>.

Respecto a las clases de extrafiscalidad, existen tributos y normas extrafiscales en tributos fundamentalmente fiscales. Por un lado, los tributos fiscales pueden ser en sentido propio y en sentido impropio:

---

<sup>12</sup> Vid. HINOJOSA TORRALVO, J.J., “Los tributos regionales extrafiscales, con especial referencia al Impuesto Andaluz sobre Tierras Infrautilizadas”, *Impuestos*, 1989-II.

Vid. MARTÍNEZ LAGO, M.A., “Los fines no fiscales de la imposición y la prohibición de la confiscatoriedad”, *Gaceta Fiscal*, Nº81, 1990.

<sup>13</sup> *Artículo 43.1 CE*: “Se reconoce el derecho a la protección de la salud”.

<sup>14</sup> *Artículo 45.1 CE*: “Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado”.

En primer lugar, en sentido propio tendría una finalidad esencialmente extrafiscal como, por ejemplo, el Impuesto sobre las bolsas de plástico de un solo uso en Andalucía, o incluso plantearlo en el “impuesto a la carne”.

En segundo lugar, en sentido impropio serían los tributos fiscales con efectos extrafiscales que gravan conductas contaminantes y/o su recaudación se utiliza en fines medioambientales y otros, como, por ejemplo: los Impuestos medioambientales andaluces, los impuestos sobre instalaciones o actividades económicas contaminantes y otros; los impuestos de la *Ley 15/2012, de 27 de diciembre, de medidas fiscales para la sostenibilidad energética*, como el Impuesto sobre Gases Fluorados de Efecto Invernadero y el Impuesto sobre el valor de la Producción de la Energía Eléctrica; Impuesto sobre los envases de plástico no reutilizables, Impuesto sobre el depósito de residuos en vertederos, la incineración y la co-incineración regulada en la *Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular*.

Por otro lado, respecto a las normas extrafiscales en tributos fundamentalmente fiscales, existen medidas de bonificación fiscal relacionadas con el medioambiente (en Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, Impuesto sobre Sociedades, Impuesto sobre el Valor Añadido y los tributos de las Haciendas Locales) y, otros como, por ejemplo: el Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte (comúnmente denominado “Impuesto de Matriculación” surgido para “bonificar” y ahora muy “ambientalizado”); las propuestas de convertir algunos impuestos locales en impuestos ambientales extrafiscales (Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica); en el *Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales*, en su artículo 24 explica que hay una bonificación del 95 % de las tasas; también existen unas tasas por la prestación del servicio de recogida de residuos a empresas de gestión con sistemas de reducción de residuos alimentarios, recogido en la *Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular*; además de plantearlo en la Imposición sobre hidrocarburos, transportes terrestres, aéreos y marítimos.

Por último, el panorama de la fiscalidad ambiental en España se estructura a nivel estatal, autonómico y local:

1º.- En el nivel estatal están: los beneficios fiscales en los Impuestos sobre la Renta (Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, Impuesto sobre Sociedades, Impuesto sobre la Renta de No Residentes) y sobre el consumo (Impuesto sobre el Valor Añadido, Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte); algunos impuestos con base medioambiental (Impuestos sobre Hidrocarburos, Impuesto sobre la Electricidad); y gravámenes con finalidad medioambiental (cánones sobre vertidos).

2º.- En el nivel autonómico existen: recursos financieros con base medioambiental (producción y transporte de energía, impacto ambiental, grandes superficies de venta y agua embalsada); Impuestos y gravámenes con finalidad medioambiental (vertidos, emisiones a la atmósfera, depósitos/ almacenamiento/ reciclaje de residuos); y la singularidad de la imposición sobre las bolsas de plástico.

3º.- En el nivel local hay: beneficios fiscales en algunos impuestos (Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica) y algunas tasas con finalidad medioambiental<sup>15</sup>.

Como primeras conclusiones sobre la extrafiscalidad HINOJOSA TORRALVO menciona las siguientes: hay escasas fórmulas de ordenación de conductas; hay numerosas medidas de bonificación pero están fragmentadas; hay numerosas medidas e importantes pero exclusivamente recaudatorias, por lo que se plantea la extrafiscalidad; además hay modos de entender la fiscalidad ambiental: por un lado, lo fiscal y lo extrafiscal en la fiscalidad ambiental: recaudar, ordenar conductas a través del doble dividendo, rebajar la incidencia de los impuestos en el presupuesto de ingresos, en el tercer dividendo, y por otro lado, “gastar” en impuestos, es decir, beneficios fiscales para prevenir gastos; por último, el destino del ingreso obtenido mediante la fiscalidad ambiental: unidad de caja-inversión y, por último, reparación de daños.

Aparte de la extrafiscalidad, surgen coexiste con otros principios como:

---

<sup>15</sup> *Ibidem*.

1º.- Los recaudatorios: regulado en el *artículo 31.2 CE*<sup>16</sup>, con una imposición para la contribución al gasto público inespecífico; y una imposición para la contribución a los gastos públicos medioambientales, llamada también Fiscalidad Ambiental.

2º.- Los compensatorios: “quien contamina paga” regulado en el *artículo 45.3 CE*<sup>17</sup> sobre la “obligación de reparar el daño causado” a través de medidas administrativas o judiciales para la reparación; y medidas de Fiscalidad Medioambiental como los tributos que se miden por la capacidad contaminante.

3º.- La solidaridad: por la necesaria vinculación de la fiscalidad ambiental a los mandatos de protección del medioambiente y la salud, regulado en el *artículo 45.1 CE* que reconoce el “derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado”.

4.- La prevención del gasto público: “quien protege, recibe”<sup>18</sup>, regulado en los antes mencionados *artículos 31, 43 y 45 CE*.

Concluye HINOJOSA TORRALVO con que cada vez resulta más difícil continuar con el carácter contributivo de la fiscalidad medioambiental, en la que sería necesario una fiscalidad medioambiental de manera territorializada, por ejemplo, no existe un impuesto general estatal al CO<sub>2</sub>, al encontrarse fragmentada materialmente, es decir, sus objetos de gravamen y territorialmente; además se atisba una fiscalidad ambiental europea, pero parcial<sup>19</sup>.

---

<sup>16</sup> *Artículo 31.2 CE*: “El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos, y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía”.

<sup>17</sup> *Artículo 45.3 CE*: “Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado”.

<sup>18</sup> Vid. GARCIA LUQUE, E., “La tributación ambiental: el deber de contribuir en la financiación y en la prevención de los gastos públicos en el siglo XXI”, Tesis doctoral en la Universidad de Málaga, 2001.

<sup>19</sup> HINOJOSA TORRALVO, J.J., “Los elementos de los tributos y la tutela del ambiente”, *Ponencia del VII Seminario de Derecho Constitucional Tributario en Iberoamérica, Tema III*. op.cit. Vid. HINOJOSA TORRALVO, J.J., “Principios constitucionales para la protección del medio ambiente”, *Ponencia en el Suseet Summer School in European Environmental Taxation, Università Federico II Napoli: Potestad tributaria en materia ambiental. Política de Residuos y Turismo. Una perspectiva comparada.*, 22 de junio de 2022, op.cit.

#### IV. LOS ALIMENTOS CON FUERTE IMPACTO AMBIENTAL.

La producción de la ingente cantidad de alimentos<sup>20</sup> que requiere la población mundial tiene un impacto en el medioambiente. Motivo por el cual, diferentes instituciones<sup>21</sup>, organizaciones y expertos<sup>22</sup> proponen aplicar un impuesto a ciertos productos para compensar este efecto negativo.

En el año 2018, un estudio publicado en la revista *Science* presentaba las claves para “reducir los impactos ambientales de los alimentos a través de productores y consumidores”.<sup>23</sup>

El trabajo revela cómo los productos animales, como la carne, los lácteos y el pescado de piscifactoría, son los alimentos que generan más emisiones contaminantes al medioambiente.

Los autores (POORE, de la Universidad de Oxford, y NEMECEK, del centro suizo *Agroscope*) proponen emplear las nuevas tecnologías (como los móviles) para monitorizar diferentes variables de su cadena de producción, como las relacionadas con el uso de agua, suelo y emisiones, porque aportarían información para aumentar la productividad y reducir su impacto en el medioambiente.

Por su parte, el cultivo de la soja también tiene gran impacto ambiental: está ligado a la degradación de los suelos, la contaminación de ríos y acuíferos y la deforestación.

La plantación de soja está experimentando un crecimiento imparable. Su incremento está relacionado con su uso en la fabricación de pienso para animales destinados a la producción de leche, huevos y carne, entre otros.

---

<sup>20</sup> Vid. AGUILAR SEGADO, C.D., “¿Cómo funcionaría un impuesto a los alimentos con mayor impacto ambiental?”, *The Conversation*, 2020, recuperado de <https://theconversation.com/como-funcionaria-un-impuesto-a-los-alimentos-con-mayor-impacto-ambiental-148824>.

<sup>21</sup> CARRINGTON, D., “EU urged to adopt meat tax to tackle climate emergency”, *The Guardian*, 2020, recuperado de <https://www.theguardian.com/environment/2020/feb/04/eu-meat-tax-climate-emergency>.

<sup>22</sup> MOBERG, E., WALKER ANDERSSON, M., SÄLL, S. ET AL., “Determining the climate impact of food for use in a climate tax—design of a consistent and transparent model”, *Int J Life Cycle Assess* 24, 1715–1728, 2019, recuperado de <https://link.springer.com/article/10.1007/s11367-019-01597-8>.

<sup>23</sup> POORE, J., NEMECEK, T., “Reducing food’s environmental impacts through producers and consumers”, *Science*, 2018, recuperado de <https://www.science.org/doi/abs/10.1126/science.aag0216>.

El cultivo intensivo de soja amenaza con la desaparición de bosques y de la biodiversidad para abrir paso a la necesidad urgente de la expansión de la industria de la alimentación cárnica y láctea en el mundo.

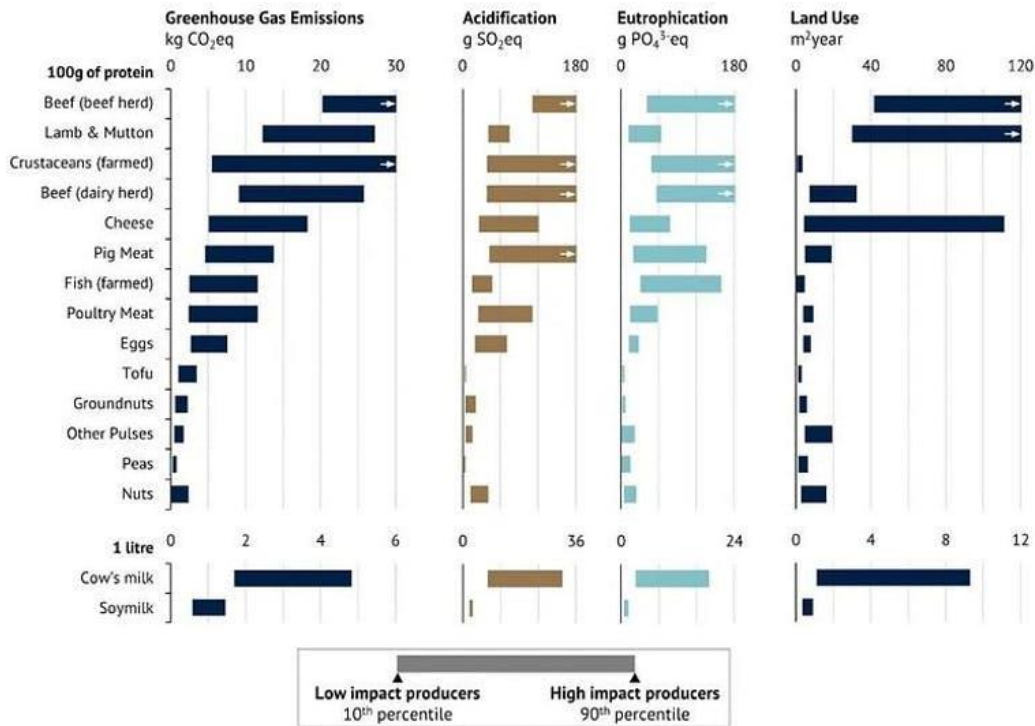


Gráfico 1<sup>24</sup>.

Además de los anteriores, hay otros productos que consumimos habitualmente que también tiene un impacto en el medioambiente. Por ejemplo, un informe de la cervecera *New Belgium Brewing Company*<sup>25</sup> del año 2007 sostiene que la huella de carbono de un paquete de 6 botellas de vidrio es similar a la que producida por un coche en 12 kilómetros.

<sup>24</sup> Gráfico 1: Impactos ambientales de productos lácteos y ricos en proteína: muestra de 9 animales y 6 productos vegetales de 9 000 granjas y otros 25 productos alimenticios de 30 000 granjas en el mundo. POORE, J., NEMECEK, T. (2018) / Science. *Ibidem*.

<sup>25</sup> New Belgium Brewing Company, “2007 Sustainability Report”, 2007, recuperado de <https://web.archive.org/web/20091229033506/http://www.newbelgium.com/files/shared/tinkerer/07sustainabilityreportlow.pdf>.



## V. LOS TRABAJOS DEL GRUPO INTERGUBERNAMENTAL DEL EXPERTOS SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO Y EL MOVIMIENTO “LUNES SIN CARNE”

Por un lado, en el año 2014, el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) publicó un informe<sup>26</sup> sobre el uso de la tierra firmado por más de 100 científicos. El documento advertía del elevado consumo de carne vacuna y productos lácteos, que de forma indirecta afecta al cambio climático<sup>27</sup>.

Según la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (en adelante, FAO)<sup>28</sup>, la ganadería (sobre todo la intensiva) es la responsable del 14,5 % de los gases contaminantes emitidos anualmente por fuentes antropogénicas. De ellos, el 44 % corresponde al gas metano. Por eso se sugiere que se incluya este impacto ambiental en el precio de los alimentos.

El desperdicio de alimentos también está relacionado con su impacto ambiental y, por ende, con la emisión de gases de efecto invernadero. Según datos de la FAO, el desperdicio alimentario supone la pérdida de 730 millones de euros al año y provoca el 8 % de las emisiones globales de gases de efecto invernadero, puesto que, al no consumirse, se ha dispuesto de recursos en la producción como tierra, agua, energía, etc.<sup>29</sup>.

Por otro lado, el movimiento “Lunes sin carne” (*Meatless Monday*), nacido en 1918 fruto de la escasez de alimentos en la Primera Guerra Mundial, se reactivó en el año 2003. Los motivos actuales de esta iniciativa están relacionados con el cuidado del medioambiente y el “bienestar” animal, al disminuir el consumo de este alimento en las personas.

---

<sup>26</sup> Intergovernmental Panel on Climate Change, “Climate Change and Land”, 2014, recuperado de <https://www.ipcc.ch/srccl/>.

<sup>27</sup> PEINADO LORCA, M., “Dejar de comer carne sí ayudará a salvar el planeta”, *The Conversation*, 2019, recuperado de <https://theconversation.com/dejar-de-comer-carne-si-ayudara-a-salvar-el-planeta-111885>.

<sup>28</sup> Food and Agriculture Organisation of the United Nations, “Key facts and findings”, recuperado de <http://www.fao.org/news/story/es/item/197623/icode/>.

<sup>29</sup> Food and Agriculture Organisation of the United Nations, “Save food for a better climate”, 2017, recuperado de <http://www.fao.org/3/i8000e/i8000e.pdf>.



La Organización Mundial de la Salud (OMS) anunció en el año 2015 que el exceso del consumo de carne, en especial la procesada, puede derivar en problemas de salud. El objetivo era fomentar la reducción de su consumo y la elección de productos cárnicos de calidad, pero el problema también repercute en la contaminación, puesto que la carne es responsable del 30 % de la huella de carbono de los hogares<sup>30</sup>.

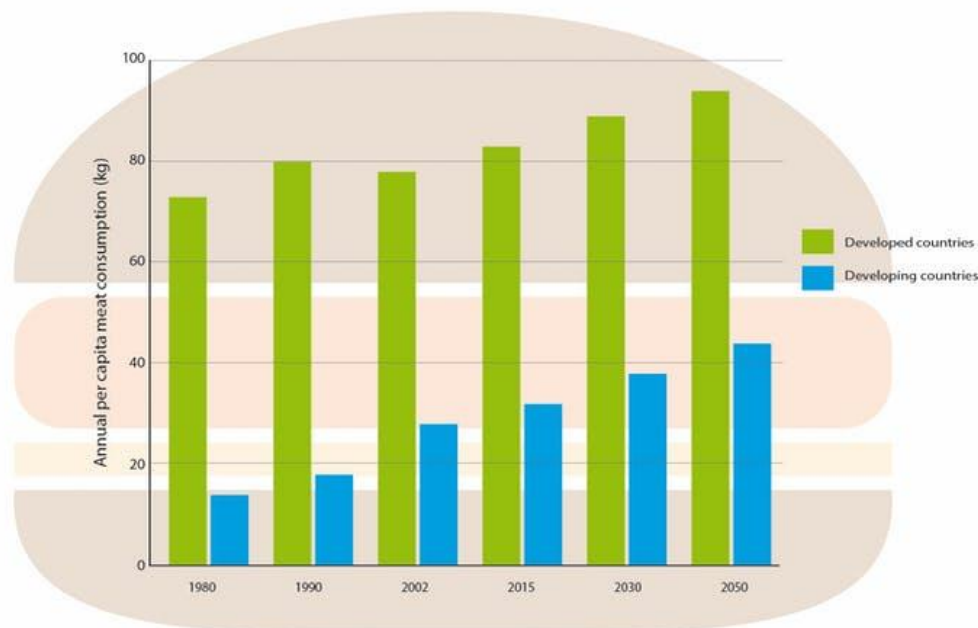


Gráfico 2<sup>31</sup>.

## VI. EL IMPUESTO A LA CARNE: LA PROPUESTA AL PARLAMENTO EUROPEO.

<sup>30</sup> KANEMOTO, K., MORAN, D., SHIGETOMI, Y., REYNOLDS, C., KONDO, Y., “Meat Consumption Does Not Explain Differences in Household Food Carbon Footprints in Japan”, *One Earth*, Volume 1, Issue 4, 2019, Pages 464-471, recuperado de <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S259033221930226X>.

<sup>31</sup> Gráfico 2: Consumo anual de carne en países desarrollados (verde) y en vías de desarrollo (azul) entre 1980 y 2050 (proyección). Se estima que la población mundial alcance los 10.000 millones en el 2050. JRC-WAD3, REYNOLDS, J. based on Thornton 2010 / Joint Research Centre, recuperado de <https://wad.jrc.ec.europa.eu/livestockdistribution>.

En el mes de febrero de 2020 una coalición de organizaciones holandesas presentó en el Parlamento Europeo una propuesta de impuesto a la carne<sup>32</sup>.

El objetivo que se persigue es corregir el impacto medioambiental y, de modo indirecto, concienciar a los consumidores para que adopten una alimentación sostenible.

Según declaró a la Agencia EFE<sup>33</sup> REMMERS, director de *True Animal Protein Price Coalition* (en adelante, TAPPC), una fundación sin ánimo de lucro que incluye a organizaciones ecologistas, de salud y agrícolas: “la idea es aumentar el precio de la carne en toda la Unión Europea para que refleje su impacto ambiental, derivado de las emisiones de CO<sub>2</sub> y de la pérdida de biodiversidad”.

Esta propuesta de tasa podría comenzar a implementarse a corto plazo de modo progresivo hasta conseguir en 2030 una recaudación de ingresos anuales de 32 000 millones de euros en la Unión Europea. Estos irían destinados a explotaciones con prácticas sostenibles y a ayudar a las familias con escasos recursos.

Pero el proyecto no se ha aprobado todavía. La TAPPC pide que se aplique de inmediato, aunque el tipo impositivo sea casi nulo para poder concienciar así tanto al sector cárnico como a los consumidores.

La portavoz de la Comisión Europea ha declarado que “no tiene ninguna intención por el momento de proponer un impuesto armonizado sobre la carne a nivel de la Unión Europea”<sup>34</sup>. No obstante, cada Estado miembro podría aplicar este impuesto en su territorio.

El año 2050 está fijado como meta de la neutralidad en carbono en el Pacto Verde Europeo. Se estima que con la aprobación de este impuesto se evitaría la emisión de 120

---

<sup>32</sup> True Animals Protein Price Coalition, “EU Parliament event to discuss Dutch proposal for Fair Meat Prices 5th Feb (media coverage)”, 2020, recuperado de <https://www.tappcoalition.eu/nieuws/13130/eu-parliament-to-discuss-dutch-proposal-for-a-fair-meat-price-5th-of-feb>.

<sup>33</sup> EFE, “ONGs da Holanda propõem criação de "imposto da carne" na União Europeia”, 5 de febrero de 2020, recuperado de <https://www.efe.com/efe/brasil/mundo/ongs-da-holanda-prop-em-cria-o-de-imposto-carne-na-uni-europeia/50000243-4167103>.

<sup>34</sup> CROFT, A. “Looking to cut emissions, Europe eyes a ‘sustainability’ tax on meat”, *Fortune*, 6 de febrero de 2020, recuperado de <https://fortune.com/2020/02/06/emissions-europe-meat-tax/>.

millones de toneladas de CO<sub>2</sub> a la atmósfera cada año hasta 2050<sup>35</sup>, porque debido a la subida del precio de la carne, se crearía un efecto disuasorio en el consumo.

## VII. CONCLUSIONES.

1ª.- Aplicar criterios de extrafiscalidad en el gravamen de productos o medidas contaminantes puede resultar una medida eficaz para regular la contaminación sobre determinados alimentos con un fuerte impacto ambiental, de manera coherente con los objetivos y metas de la Agenda 2030.

2ª.- Establecer la creación de un impuesto a los alimentos con más impacto ambiental (no solo a la carne, también a otros productos como los lácteos, la soja y el pescado de piscifactoría) reduciría la emisión de gases CO<sub>2</sub> a la atmósfera.

3ª.- La tasa podría equipararse a otras medidas ya conocidas del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM), que bonifica a los vehículos híbridos y eléctricos por su baja o nula emisión de gases CO<sub>2</sub> a la atmósfera.

4ª.- Este impuesto debería aplicarse en proporción a la contaminación: los alimentos cárnicos y lácteos serán los que han de tener un tipo impositivo más elevado, mientras que los más sostenibles podrían estar exentos.

5ª.- Las industrias cárnicas y lácteas, entre otras, son las que deben pagar por sus altas emisiones de CO<sub>2</sub>. De adoptarse dicha medida, sin embargo, las industrias trasladarían este impuesto al consumidor, hasta provocar una caída del consumo, salvo que se reduzca la “huella climática” en el sector.

## VIII. BIBLIOGRAFÍA.

AGUILAR SEGADO, C.D., “¿Cómo funcionaría un impuesto a los alimentos con mayor impacto ambiental?”, *The Conversation*, 2020, recuperado de

---

<sup>35</sup> True Animals Protein Price Coalition, “EU Parliament event to discuss Dutch proposal for Fair Meat Prices 5th Feb (media coverage)”, 2020, Op.cit.

<https://theconversation.com/como-funcionaria-un-impuesto-a-los-alimentos-con-mayor-impacto-ambiental-148824>.

CARRINGTON, D., “EU urged to adopt meat tax to tackle climate emergency”, *The Guardian*, 2020, recuperado de <https://www.theguardian.com/environment/2020/feb/04/eu-meat-tax-climate-emergency>.

CROFT, A. “Looking to cut emissions, Europe eyes a ‘sustainability’ tax on meat”, *Fortune*, 6 de febrero de 2020, recuperado de <https://fortune.com/2020/02/06/emissions-europe-meat-tax/>.

EFE, “ONGs da Holanda propõem criação de "imposto da carne" na União Europeia”, 5 de febrero de 2020, recuperado de <https://www.efe.com/efe/brasil/mundo/ongs-da-holanda-prop-em-cria-o-de-imposto-carne-na-uni-europeia/50000243-4167103>.

Food and Agriculture Organisation of the United Nations, “Key facts and findings”, recuperado de <http://www.fao.org/news/story/es/item/197623/icode/>.

Food and Agriculture Organisation of the United Nations, “Save food for a better climate”, 2017, recuperado de <http://www.fao.org/3/i8000e/i8000e.pdf>.

HINOJOSA TORRALVO, J.J., “Los elementos de los tributos y la tutela del ambiente”, *Ponencia del VII Seminario de Derecho Constitucional Tributario en Iberoamérica, Tema III*, 29 de junio de 2011, Guanajuato, México, recuperado de <https://www.sitios.scjn.gob.mx/videoteca/reproduccion/134/VII%20Seminario%20de%20Derecho%20Constitucional%20Tributario%20en%20Iberoam%C3%A9rica?page=43>.

HINOJOSA TORRALVO, J.J., “Los tributos regionales extrafiscales, con especial referencia al Impuesto Andaluz sobre Tierras Infrutilizadas”, *Impuestos*, 1989-II.

HINOJOSA TORRALVO, J.J., “Principios constitucionales para la protección del medio ambiente”, *Ponencia en el Suseet Summer School in European Environmental Taxation, Università Federico II Napoli: Potestad tributaria en materia ambiental. Política de Residuos y Turismo. Una perspectiva comparada.*, 22 de junio de 2022

Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), recuperado de [https://archive.ipcc.ch/home\\_languages\\_main\\_spanish.shtml](https://archive.ipcc.ch/home_languages_main_spanish.shtml).

Intergovernmental Panel on Climate Change, “Climate Change and Land”, 2014, recuperado de <https://www.ipcc.ch/srccl/>.

KANEMOTO, K., MORAN, D., SHIGETOMI, Y., REYNOLDS, C., KONDO, Y., “Meat Consumption Does Not Explain Differences in Household Food Carbon Footprints in Japan”, *One Earth, Volume 1, Issue 4*, 2019, pages 464-471, recuperado de <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S259033221930226X>.

MARTÍNEZ LAGO, M.A., “Los fines no fiscales de la imposición y la prohibición de la confiscatoriedad”, *Gaceta Fiscal*, N°81, 1990.

MOBERG, E., WALKER ANDERSSON, M., SÄLL, S. ET AL, “Determining the climate impact of food for use in a climate tax—design of a consistent and transparent model”, *Int J Life Cycle Assess* 24, 1715–1728, 2019, recuperado de <https://link.springer.com/article/10.1007/s11367-019-01597-8>.

New Belgium Brewing Company, “2007 Sustainability Report”, 2007, recuperado de <https://web.archive.org/web/20091229033506/http://www.newbelgium.com/files/shared/inkerer/07sustainabilityreportlow.pdf>.

PEINADO LORCA, M., “Dejar de comer carne sí ayudará a salvar el planeta”, *The Conversation*, 2019, recuperado de <https://theconversation.com/dejar-de-comer-carne-si-ayudara-a-salvar-el-planeta-111885>.

POORE, J., NEMECEK, T., “Reducing food’s environmental impacts through producers and consumers”, *Science*, 2018, recuperado de <https://www.science.org/doi/abs/10.1126/science.aag0216>.

True Animals Protein Price Coalition, “EU Parliament event to discuss Dutch proposal for Fair Meat Prices 5th Feb (media coverage)”, 2020, recuperado de <https://www.tappcoalition.eu/nieuws/13130/eu-parliament-to-discuss-dutch-proposal-for-a-fair-meat-price-5th-of-feb>.

Vicepresidencia Segunda del Gobierno y del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, “Conoce la Agenda”, *Gobierno de España*, recuperado de [https://www.mdsocialesa2030.gob.es/agenda2030/conoce\\_la\\_agenda.htm](https://www.mdsocialesa2030.gob.es/agenda2030/conoce_la_agenda.htm).

Vicepresidencia Segunda del Gobierno y del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, “Objetivo 2. Hambre cero”, *Gobierno de España*, recuperado de <https://www.agenda2030.gob.es/objetivos/objetivo2.htm>.

Vicepresidencia Segunda del Gobierno y del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, “Objetivo 7. Energía asequible y no contaminante”, *Gobierno de España*, recuperado de <https://www.agenda2030.gob.es/objetivos/objetivo7.htm>.

Vicepresidencia Segunda del Gobierno y del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, “Objetivo 11. Ciudades y comunidades sostenibles”, *Gobierno de España*, recuperado de <https://www.agenda2030.gob.es/objetivos/objetivo11.htm>.

Vicepresidencia Segunda del Gobierno y del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, “Objetivo 12. Producción y consumo responsables”, *Gobierno de España*, recuperado de <https://www.agenda2030.gob.es/objetivos/objetivo12.htm>.

Vicepresidencia Segunda del Gobierno y del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, “Objetivo 13. Acción por el clima”, *Gobierno de España*, recuperado de <https://www.agenda2030.gob.es/objetivos/objetivo13.htm>.