

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 15 de diciembre de 2025*

## **LA COORDINACIÓN FINANCIERA COMO PRERREQUISITO PARA LA PROTECCIÓN AMBIENTAL EFICAZ EN UN MARCO DE ECONOMÍA CIRCULAR**

**FINANCIAL COORDINATION AS A PREREQUISITE FOR  
EFFECTIVE ENVIRONMENTAL PROTECTION IN A CIRCULAR  
ECONOMY FRAMEWORK**

**Autora:** María Amparo Grau Ruiz, Catedrática de Derecho Financiero y Tributario, Universidad Complutense de Madrid (España). ORCID: [0000-0002-0482-2816](https://orcid.org/0000-0002-0482-2816)

**Fecha de recepción:** 31/10/2025

**Fecha de aceptación:** 01/12/2025

**DOI:** <https://doi.org/10.56398/ajacieda.00455>

### **Resumen:**

La falta de coordinación en el uso de competencias financieras cercena, desde la raíz, la capacidad de los entes públicos territoriales de llevar a cabo políticas de protección medioambiental eficaces. Las causas de la complejidad en esta materia derivan básicamente de un reparto competencial dispar conforme a la Constitución española. En la medida en que el sistema tributario trata de orientarse hacia objetivos de desarrollo sostenible, en distintos niveles territoriales de gobierno surgen con ímpetu incentivos para fomentar comportamientos respetuosos con el medio ambiente. Es preciso prestar la debida atención a la previa coordinación entre los entes públicos en lo tocante a las medidas financieras que adoptan para lograr eficientemente la finalidad que justifica su aparición. En el caso de la Unión Europea debe extremarse la precaución, tal como evidencian las frecuentes discusiones sobre la adecuación de las bases jurídicas a emplear para la articulación de las políticas públicas en materia ambiental y financiera, dadas sus graves consecuencias.

## **Abstract:**

The lack of coordination in the use of financial powers fundamentally undermines the ability of local, regional, national and supranational authorities to implement effective environmental protection policies. The causes of the complexity in this area stem mainly from an uneven distribution of powers according to the Spanish Constitution. As the tax system seeks to move towards sustainable development goals, incentives to encourage environmentally friendly behaviors are emerging with great momentum in different territorial levels. Due attention must be paid to prior coordination between public entities regarding the financial measures they adopt in order to efficiently achieve the purpose that justifies their introduction. In the case of the European Union, extreme caution must be exercised, as evidenced by the frequent discussions on the appropriateness of the legal bases to be used for the articulation of public policies on environmental and financial matters, given their serious consequences.

**Palabras clave:** Coordinación financiera. Incentivos fiscales. Beneficios tributarios. Subvenciones. Ayudas públicas. Vehículos eléctricos. Gestión forestal sostenible. Infraestructuras digitales. Cables submarinos. Economía circular.

**Keywords:** Financial coordination. Fiscal incentives. Tax expenditures. Grants. Public aid. Electric vehicles. Sustainable Forest Management. Digital infrastructures. Submarine cables. Circular economy.

## **Sumario:**

1. Introducción
2. La falta de coordinación en las ayudas públicas a los vehículos eléctricos y el reto de la descarbonización
3. Una reducida capacidad de afrontar riesgos climáticos y ambientales por la escasa coordinación en los incentivos fiscales a la gestión sostenible de los bosques
4. La descoordinación en la financiación europea de las infraestructuras digitales y el olvido del interés ambiental en la regulación internacional aplicable a los cables marinos
5. El esperado impulso a la circularidad en la Unión Europea y el criticable uso de las distintas bases jurídicas previstas en los Tratados
6. Conclusión
7. Referencias bibliográficas

## Index:

1. Introduction
2. The lack of coordination in public aid for electric vehicles and the challenge of decarbonization
3. A reduced ability to face climate risks due to poor coordination in tax incentives for sustainable forest management
4. The uncoordination in European funding for digital infrastructure and the oblivion of environmental concerns in international regulations
5. The expected boost to circularity in the European Union and the questionable use of the various legal bases provided for in the Treaties
6. Conclusion
7. Bibliographical references

## 1. INTRODUCCIÓN

Uno de los principales problemas subyacentes a la hora de lograr una protección medioambiental eficaz en diferentes ámbitos es el relativo a la financiación. Ahora bien, la principal razón estriba, a menudo, no tanto en la frecuente escasez de fondos, sino en los fallos a la hora de coordinar su uso, incluso cuando coexisten varias fuentes de financiación, que pueden llegar a confluir o no, con el mismo objetivo. De hecho, este fenómeno puede observarse bien en un único territorio, bien en varios colindantes que comparten intereses ambientales. En la práctica, la referida descoordinación financiera puede derivar en una indeseable situación, ya sea de infrafinanciación o de sobrefinanciación. Son variados los ejemplos que pueden encontrarse en la realidad cotidiana de nuestro Estado descentralizado, tal como se explicará en los siguientes apartados.

Debe partirse de esta base: las competencias en materia financiera están distribuidas entre la Unión Europea, el Estado, las comunidades autónomas y los entes locales, normalmente de manera asimétrica (conforme al reparto constitucional y, en su caso, las respectivas Leyes de cesión de tributos o de tributos propios en ejercicio de la autonomía financiera plasmada estatutariamente). Todo ello contribuye a generar un panorama, de entrada, ya suficientemente complejo, que afecta los entes públicos en España a la hora de asegurar una buena gestión financiera en sí, tanto por la vía del gasto como la de los ingresos públicos. Si a todo ello se suma la problemática surgida en virtud de la diferente distribución de títulos competenciales en materia de

medioambiente según los diversos campos (montes, aguas, energía, residuos, etcétera), la dosis de complejidad resulta necesariamente incrementada. Esta cuestión no debe tenerse por baladí, porque la adecuada combinación de competencias materiales (también denominadas sustantivas) con las financiero-tributarias afecta muy directamente al gasto público, que debe atender al mandato contenido en el artículo 31.2 de la Constitución española:

*El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos, y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía.*

Hasta la fecha, una rápida revisión de la evolución histórica pone de relieve cómo se ha concebido el sistema fiscal fundamentalmente en torno al principio de capacidad económica (o contributiva) del artículo 31.1 de la Constitución. Sólo en una época reciente, por las demandas de sostenibilidad a escala global, a raíz de la Agenda 2030<sup>1</sup>, se observa un intento decidido de alinear los sistemas fiscales modernos con el desarrollo sostenible. Desde luego, en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, lograr la sostenibilidad ambiental, además de la social y la de gobernanza económica, es una prioridad. Ésta se ve concretada expresamente a través de varios objetivos: proteger ecosistemas terrestres y marinos, promoviendo el cuidado de los bosques, entre otros. Ante esta relativamente novedosa exigencia, el concepto de extrafiscalidad surge como herramienta útil que permite atender ciertos intereses amparados constitucionalmente y compatibilizarlos con la función fiscal, típicamente recaudatoria.

Mediante la introducción de incentivos económicos se intenta modular el comportamiento de los individuos y del sector empresarial para orientarlos hacia conductas más respetuosas con el medio ambiente (por ejemplo, reduciendo las emisiones de carbono en la transición energética). Estos incentivos suelen configurarse con la forma de subvención o de algún tipo de beneficio fiscal. Sin embargo, un beneficio tributario –desde la perspectiva del particular que lo puede aplicar para reducir su carga fiscal– supone un gasto para el ente público en cuestión, por la pérdida de la recaudación que lleva aparejada. Razón por la cual conviene cerciorarse de que será eficaz el sacrificio de fondos públicos a realizar y de que efectivamente con él se logrará la finalidad de interés general buscada. En determinados casos, son varios los niveles territoriales de gobierno que optan por promover con financiación pública, a través de diversos tipos de ayudas, la movilidad sostenible, la prevención de determinados riesgos, etcétera. Sin embargo, si no se establecen mecanismos

---

<sup>1</sup> Resolución 70/1, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 25 de septiembre de 2015. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. A/RES/70/1.

que aseguren la coordinación entre todos ellos, el otorgamiento de dichas ventajas fiscales puede acabar resultando del todo ineficiente.

El objeto del presente trabajo es repasar someramente la situación actual en España en varios campos para denunciar la vigencia del problema común aquí apuntado y la urgencia de abordarlo. Para ello, se contrastará la hipótesis planteada en lo relativo a los incentivos a la movilidad eléctrica, la gestión de los bosques, así como las infraestructuras digitales. Nuestro propósito es llamar la atención sobre esta cuestión de fondo, que con frecuencia pasa desapercibida y condiciona la capacidad de reacción en momentos críticos (por ejemplo, ante los incendios). Hasta el propio Tribunal de Cuentas ya alertó de los riesgos que entraña la descoordinación financiera en tal caso. Cabe, pues, reivindicar que la coordinación financiera es, hasta cierto punto, condición *sine qua non* para el correcto ejercicio de las competencias en materia de gestión ambiental. Los pasos que se den hacia su consecución, sin duda, permitirán que cada una de las políticas ambientales despliegue todo su potencial. Además, este asunto es especialmente relevante en el actual contexto de aceleración del tránsito a la economía circular, que pretenden impulsar las instituciones europeas.

## 2. LA FALTA DE COORDINACIÓN EN LAS AYUDAS PÚBLICAS A LOS VEHÍCULOS ELÉCTRICOS Y EL RETO DE LA DESCARBONIZACIÓN

El sector del transporte es responsable aproximadamente de una quinta parte de las emisiones totales de CO<sub>2</sub>. La fiscalidad puede servir como herramienta de transformación del actual modelo de movilidad hacia otro descarbonizado, procurando simultáneamente una transición justa. De hecho, la Unión Europea, en el camino hacia la neutralidad climática en 2050, permite a los Estados miembros adoptar instrumentos fiscales que impulsen la movilidad sostenible. A partir del Reglamento UE 2023/851 y la Directiva 2018/844, en España la Ley 7/2021 y el PNIEC 2023-2030 han promovido el fomento de los vehículos eficientes energéticamente. No obstante, la falta de una política fiscal ambiental homogénea entre comunidades autónomas limita la eficacia de muchos de los estímulos existentes. En 2022, ya el Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria<sup>2</sup> dedicó el capítulo 5.2 a la “Movilidad compatible con la transición ecológica” proponiendo diversas medidas.

---

<sup>2</sup> COMITÉ DE PERSONAS EXPERTAS. *Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria*. Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Hacienda y Función Pública, Madrid, 2022 (Fecha de último acceso 29-10-2025).

Varios tributos regulados por el Estado contemplan un régimen favorable aplicable a los vehículos eléctricos. Por ejemplo, el Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte, el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica. También se encuentra en el Impuesto sobre Sociedades o el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. A estos impuestos clásicos, que nacieron en nuestro sistema tributario sin una finalidad ambiental en origen, se les han ido introduciendo criterios ambientales según las prioridades políticas de cada momento. Además del posible ejercicio las competencias normativas en los tributos estatales cedidos a las comunidades autónomas (por ejemplo, en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales Onerosas, Galicia y las Islas Baleares aplican un tipo reducido del 0 % a vehículos “cero emisiones”, mientras que Andalucía, el 1 %), existe otra vía para fomentar el interés medioambiental: la utilización de tributos propios autonómicos, como sucede en el caso del Impuesto catalán sobre emisiones de CO<sub>2</sub>.

Con el cúmulo de medidas fiscales que, en algunos casos, tratan de aumentar la presión tributaria sobre los vehículos más contaminantes y, en otros, de otorgar beneficios dirigidos a promover la adquisición de vehículos eléctricos<sup>3</sup> se pueden involuntariamente provocar efectos cruzados no deseados. Cuando los incentivos son dispares y su ritmo es cambiante, necesariamente se termina influyendo en las actitudes de los consumidores y se genera una cierta desconfianza. Se ha criticado, con acierto, que la heterogeneidad puede comprometer la eficacia de los incentivos, distorsionar la neutralidad del mercado y atentar contra el principio de igualdad. La fragmentación existente incide en el objetivo de descarbonización del parque móvil. Y este problema no es coyuntural. Desde luego, una de las deficiencias estructurales observada en la fiscalidad española es la descoordinación normativa, patente en lo ambiental<sup>4</sup>. A menudo, algunas interacciones ponen de relieve incoherencias e incluso aparecen incentivos desalineados con los objetivos medioambientales nacionales y europeos, debilitándose su propio carácter extrafiscal<sup>5</sup>. Una mayor coordinación interterritorial podría servir para articular mejor los mecanismos

---

<sup>3</sup> RIVAS NIETO, Estela. [Los beneficios fiscales y financieros a los vehículos eléctricos y a los puntos de recarga](#). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol.14, núm. 2, 2023, pp. 1-38.

<sup>4</sup> Sobre estas cuestiones, véanse GALAPERO FLORES, Rosa. *La fiscalidad como instrumento tributario en la gestión del medio ambiente*, Madrid: Dykinson, 2022, pp. 20-21 y GRAU RUIZ, María Amparo. *La coordinación legislativa en los impuestos*. Madrid: Iustel, 2007.

<sup>5</sup> Sobre las interacciones posibles, véase ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. [UN Handbook on carbon taxation for developing countries](#), Nueva York: Naciones Unidas, 2021, p. 169 (Fecha de último acceso 29-10-2025). Históricamente se han planteado problemas por el sometimiento a tributación de algunas ayudas públicas, como en su día puso de relieve CUBERO TRUYO, Antonio Manuel. El habitual desconocimiento del gravamen en el IRPF de las ayudas recibidas por la renovación de vehículos (Plan PIVE) y las dudas razonables sobre la calificación de ganancia patrimonial. *Carta Tributaria. Revista de Opinión*, núm. 8, 2015, pp. 15-30.

fiscales orientados a desincentivar el uso de combustibles fósiles y a fomentar el uso de tecnologías más limpias, por ejemplo, fijando mínimos homogéneos en determinadas ventajas fiscales.

Según la Asociación de Constructores Europeos de Automóviles, España ha registrado un incremento interanual del 12,2 % en la matriculación de turismos nuevos (desde 336.753 unidades en primer cuatrimestre de 2024 a 377.889 en idéntico período del 2025). La recuperación del mercado se ha visto impulsada principalmente por el aumento de la demanda de vehículos eléctricos, mientras que ésta ha descendido en el caso de los que usan combustibles fósiles<sup>6</sup>. Siendo el objetivo estatal alcanzar más de 5,5 millones de vehículos eléctricos en circulación en 2030, el Real Decreto-Ley 3/2025, de 1 de abril, ha ampliado los incentivos económicos para la adquisición de vehículos de bajas o nulas emisiones. En la actualidad sólo circulan 595.647 vehículos ecológicos y la infraestructura de recarga es insuficiente en la práctica. Ahora bien, cabe plantearse la viabilidad de prórrogas sucesivas del Plan MOVES III atendiendo al grado de madurez del mercado de vehículos eléctricos, en tanto impactan en el principio de suficiencia financiera y a la equidad.

A las diferencias en los incentivos fiscales que, en ocasiones, causan inseguridad jurídica, se suma la complejidad administrativa por un formalismo excesivo en la aplicación de la deducción estatal por vehículos eléctricos y las ayudas del Plan MOVES III<sup>7</sup>. Si bien es comprensible la necesidad de control, este no debe articularse de modo que impida el acceso y adecuado disfrute por aquellos a quienes se dirige la medida, debiendo apostarse por una simplificación de los procedimientos. La vinculación territorial, como requisito, según la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia restringe la competencia y distorsiona el mercado<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> El incremento ha sido del 71,2 % en la matriculación de vehículos eléctricos puros (BEV), del 42,8 % en híbridos enchufables (PHEV) y del 35,8 % en híbridos no enchufables (HEV). Las matriculaciones de vehículos de gasolina (-12,7 %) y diésel (-34,4 %) han experimentado una caída, lo que muestra un cambio estructural en el parque móvil según [ACEA](#) (Fecha de último acceso 29-10-2025).

<sup>7</sup> Como ha estudiado SANDOVAL JUÁREZ, Myriam de los Ángeles. Fiscalidad para la promoción de movilidad sostenible: análisis de la regulación aplicable a los vehículos considerados eficientes energéticamente y el plan MOVES en el marco de la descarbonización del transporte, Trabajo de Fin de Máster, Universidad Complutense de Madrid-UDIMA, Madrid, 2025 (mimeo).

<sup>8</sup> COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA. [Informe PRO/CNMC/003/21](#) sobre el proyecto de Real Decreto por el que se regula la concesión directa de ayudas a actuaciones de apoyo al despliegue del vehículo eléctrico (Plan MOVES III), 2021 (Fecha de último acceso 29-10-2025).

### **3. UNA REDUCIDA CAPACIDAD DE AFRONTAR RIESGOS CLIMÁTICOS Y AMBIENTALES POR LA ESCASA COORDINACIÓN EN LOS INCENTIVOS FISCALES A LA GESTIÓN SOSTENIBLE DE LOS BOSQUES**

En España, la mayoría de las herramientas fiscales vigentes están diseñadas con miras a fomentar la inversión en explotaciones forestales conforme a criterios meramente productivos y no contemplan incentivos o medidas correctoras frente al abandono, la prevención activa de incendios o la restauración de los bosques. En general, el tratamiento fiscal previsto para el ámbito forestal sigue siendo poco incentivador, si se contempla desde la óptica de los principios de sostenibilidad y justicia distributiva.

Los beneficios aplicables al sector forestal son fragmentados y muchos dependen de su incorporación en planes regionales o instrumentos de planificación. Por ejemplo, la deducción del 10 % en el Impuesto sobre Sociedades, prevista en la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes<sup>9</sup>, se aplica a inversiones en conservación y mejora del monte, sin contemplar de forma explícita estímulos a lo largo de toda la cadena de valor productiva forestal. La bonificación autonómica del 95 % en el Impuesto sobre el Patrimonio correspondiente a los montes ubicados en Cataluña está condicionada a contar con un instrumento de ordenación forestal aprobado por la autoridad competente. Las transmisiones gratuitas por herencia o donación están sujetas al Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, si bien algunas explotaciones familiares forestales pueden acogerse a bonificaciones fiscales específicas. El Impuesto sobre el Valor Añadido cuenta con un régimen especial para la agricultura, ganadería y pesca, aplicable también a la actividad silvícola. Contiene beneficios como la posibilidad de aplicar tipos reducidos del 10 % o incluso del 5 % a ciertos productos o servicios forestales. Además, prevé exenciones específicas para importaciones transfronterizas en zonas limítrofes, bajo condiciones de reciprocidad o proximidad territorial. En este panorama, esbozado aquí a grandes rasgos, es notorio el débil acompañamiento normativo en la materia, especialmente en el ámbito fiscal, salvo excepciones, como la del Principado de Asturias, que prevé una deducción del 30 % en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas por la obtención de la certificación de gestión forestal sostenible<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> [Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes](#). Boletín Oficial del Estado, 280, de 22 de noviembre de 2003 (Fecha de último acceso 29-10-2025).

<sup>10</sup> Como ha puesto de manifiesto el análisis detallado de CEDILLO RAMÍRES, Dulce María. Fiscalidad de los bosques: estudio comparado de España y México en los impuestos directos e indirectos, Trabajo de Fin de Máster, Universidad Complutense de Madrid-UDIMA, Madrid, 2025 (mimeo).

Ahora bien, ésta parece ser la tónica en los países de nuestro entorno. Aunque la OCDE ha resaltado el potencial de la silvicultura para mitigar graves impactos ambientales, muchas de las medidas fiscales adoptadas por los Estados han sido reactivas o cortoplacistas para reforzar la capacidad de prevención y respuesta ante incendios forestales, sin adoptar un enfoque estructural que estimule una gestión sostenible.

Tras el fatídico verano de 2025, es fácil pensar en los incendios forestales, que no solo suponen una catástrofe ambiental y económica, sino que afectan directamente a los derechos fundamentales (como la salud, el acceso al agua, o incluso el patrimonio cultural). Por ello, se ha reclamado justamente una fiscalidad forestal con enfoque de derechos humanos, que incorpore criterios de justicia climática y equidad territorial<sup>11</sup>. Es crucial tener en cuenta esta perspectiva ante la previsible mayor frecuencia e intensidad de fenómenos climáticos extremos.

Baste recordar que, en la segunda quincena de agosto de 2025, España registró picos récord de emisiones derivadas de incendios forestales en los últimos 23 años, según *Copernicus Atmosphere Monitoring Service*. El salto fue abrupto: por debajo de la media a niveles récord en apenas una semana, lo que demuestra que la ventana de prevención se está acortando. Esta situación impacta gravemente en la salud pública, los ecosistemas y las economías rurales. Los datos del MITECO confirman la magnitud del problema: en 2022 se quemaron 268.099 hectáreas; en 2023 la cifra descendió a 89.068 hectáreas (– 67 %) y en 2025<sup>12</sup>; a fecha 19 de agosto, el sistema *European Forest Fire Information System* ya estimaba más de 340.000 hectáreas arrasadas. Aunque la variabilidad interanual es extrema, la tendencia climática incrementa el riesgo de forma sostenida.

Ante las devastadoras consecuencias del fuego, por un lado, como batería inmediata, se han habilitado una serie de ayudas económicas directas, beneficios fiscales, medidas laborales y de Seguridad Social, así como subvenciones específicas para los sectores agrícola, ganadero y forestal<sup>13</sup>. Por otro lado, el Real Decreto 716/2025, de 26 de agosto<sup>14</sup>, ha establecido directrices y criterios

---

<sup>11</sup> BERRO FERNÁNDEZ, Nuria. [Incendios forestales en España: arden derechos humanos](#), Blog de Amnistía internacional, 2025 (Fecha de último acceso 29-10-2025).

<sup>12</sup> ECOAVANT. [España registra el peor año en incendios forestales con más de 354.000 hectáreas arrasadas en 2025](#), 7 de octubre de 2025 (Fecha de último acceso 29-10-2025).

<sup>13</sup> GOBIERNO DE ESPAÑA, Ministerio del Interior. [El Gobierno habilita la vía para que los damnificados por los 114 incendios forestales graves registrados durante los últimos dos meses soliciten ayudas y subvenciones](#), 2025. (Fecha de último acceso 29-10-2025).

<sup>14</sup> [Real Decreto 716/2025, de 26 de agosto, por el que se aprueban las directrices y criterios comunes de los planes anuales para la prevención, vigilancia y extinción de incendios](#)

comunes para la elaboración de los planes anuales autonómicos de prevención, vigilancia y extinción de incendios forestales, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 48 de la Ley de Montes. Este marco común de actuación está llamado a procurar una mayor coherencia, eficacia y coordinación entre las distintas administraciones públicas con competencias forestales, sin perjuicio del respeto al principio de autoorganización administrativa. Cuestión pendiente es cómo se relacionarán éstas con las autoridades que cuentan con las pertinentes competencias financieras. A nuestro juicio, el fortalecimiento de los mecanismos institucionales de prevención, coordinación y respuesta rápida ante desastres naturales debe incluir la necesaria coordinación normativa y consiguiente cooperación administrativa, tanto entre autoridades con las oportunas competencias materiales entre sí como con aquellas a las que les corresponden las financieras. Este reto ya tradicional en la gestión pública cuando afecta a entidades que desenvuelven su actividad dentro de un mismo territorio se acrecienta todavía más cuando varios territorios se ven involucrados y la solución al problema exige una actuación al unísono.

Dado que el marco fiscal vigente muestra limitaciones significativas, es precisa una visión estratégica a más largo plazo que permita adoptar medidas sostenidas de prevención, conservación y valorización económica del monte. La gestión forestal sostenible permite el aprovechamiento económico y sirve igualmente para la prevención de riesgos. Informes internacionales, como el *Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction* en 2019<sup>15</sup>, identifican líneas prioritarias de acción, como el fortalecimiento de la gestión forestal mediante cortafuegos, la reducción de biomasa seca y el pastoreo controlado; los sistemas de alerta temprana basados en tecnologías satelitales y detección automática; urbanismo que integre materiales ignífugos, etcétera. Integrar las prácticas resiliencia forestal dentro de las políticas fiscales a la hora de configurar incentivos homogéneos permitiría no solo reducir la magnitud de los incendios, sino también vincular la gestión forestal con objetivos más amplios de adaptación al cambio climático y desarrollo sostenible.

Aunque puntualmente se expresen preocupaciones en los círculos políticos<sup>16</sup>, debe recalarse que no sólo se necesitan más incentivos específicos para

---

[forestales](#). Boletín Oficial del Estado, 208, de 29 de agosto de 2025 (Fecha de último acceso 29-10-2025).

<sup>15</sup> ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Oficina de las Naciones Unidas para la reducción del riesgo de desastres, [Informe de evaluación global sobre reducción del riesgo de desastres 2019](#), ONU, Nueva York, 20019 (Fecha de último acceso 29-10-2025).

<sup>16</sup> EUROPA PRESS NACIONAL. [El PSOE defenderá en el Senado una batería de medidas para buscar el consenso en la protección los bosques](#), 2025. PARTIDO POPULAR. [El Senado aprueba otra Ley Feijóo, la de Montes de Socios centrada en la zona rural](#), 2024 (Fecha de último acceso 29-10-2025).

promover la gestión forestal sostenible, sino que es urgente asegurarse, como paso previo fundamental, de que estén bien coordinados financieramente, sean suficientes para provocar el cambio de conducta al que se aspira y estén adaptados a las diferentes realidades. La más reciente propuesta parlamentaria sí parece orientarse hacia una gobernanza multinivel del Estado, las comunidades autónomas y las entidades locales, acentuando la coordinación en materia de política forestal para alinearla con los objetivos de transición energética y economía circular. Pero, insistimos, la coordinación fiscal ha de concebirse como presupuesto lógico para lograr el ansiado éxito. Un caso ilustrativo se desprende del encomiable Informe del Tribunal de Cuentas:

*Aunque la coordinación para las labores de extinción de incendios entre la Administración General del Estado y las Comunidades está articulada y formalizada por escrito en procedimientos que se conocen y respetan, persisten aspectos a mejorar. Sin embargo, en lo que respecta a los recursos terrestres que aporta la Administración General del Estado, coexiste un encargo estatal a TRAGSA con otros efectuados por distintas Comunidades autónomas a esta empresa para ese mismo fin, sin que existan mecanismos de coordinación ni se haya estudiado la posibilidad de financiar entre todas las Administraciones un encargo conjunto, lo que podría suponer una mayor eficiencia y economía en la utilización de los recursos<sup>17</sup>.*

#### **4. LA DESCOORDINACIÓN EN LA FINANCIACIÓN EUROPEA DE LAS INFRAESTRUCTURAS DIGITALES Y LA IMPREVISIÓN DEL INTERÉS AMBIENTAL EN LA REGULACIÓN INTERNACIONAL APLICABLE A LOS CABLES MARINOS**

Mientras transitamos hacia la consolidación de la era digital, en aras de garantizar la competitividad económica, el ejercicio de los derechos digitales por parte de los ciudadanos y la cohesión territorial, muchos Estados están haciendo notables esfuerzos para proporcionar un acceso equitativo y eficiente a redes de comunicación avanzadas. En este sentido, las infraestructuras digitales estratégicas, como las de interconexión transfronteriza o los cables submarinos, están exigiendo de los poderes públicos una planificación jurídica

---

<sup>17</sup> También advierte de que en Extremadura en la planificación para la extinción de incendios forestales se exigen dos tipos de planes con funciones similares a municipios con al menos un 10% de su territorio en Zonas de Alto Riesgo, y ambos incluyen recursos para emergencias, generando redundancia. TRIBUNAL DE CUENTAS. [Informe de fiscalización sobre las actuaciones de defensa contra la desertificación y de prevención y extinción de incendios forestales, ejercicio 2018](#) (Fecha de último acceso 29-10-2025). TRIBUNAL DE CUENTAS. [Informe de fiscalización de los planes de actuación de ámbito local por incendios forestales en los municipios de la Comunidad autónoma de Extremadura, ejercicio 2022](#) (Fecha de último acceso 29-10-2025).

y financiera coordinada, a menudo de carácter internacional<sup>18</sup>. Interesa destacar aquí la contribución del *International Cable Protection Committee (ICPC)*<sup>19</sup>, cuando intenta promover marcos jurídicos nacionales que garanticen la protección de estos cables. Sus recomendaciones reflejan estándares técnicos aceptados internacionalmente y tratan de reforzar la seguridad jurídica. Algunas de las que ha efectuado en materia jurídico-tributaria son las siguientes: 1<sup>a</sup> Evitar la imposición de aranceles, impuestos o tasas sobre actividades de instalación o mantenimiento de cables fuera de las aguas jurisdiccionales del Estado; 2<sup>a</sup> No gravar con tasas ni impuestos a los buques dedicados a los cables submarinos que solo transiten por la Zona Económica Exclusiva (ZEE) sin realizar operaciones en el territorio; 3<sup>a</sup> Reducir o eliminar aranceles aduaneros sobre equipos de cableados importados, con el fin de facilitar la disponibilidad rápida de material para reparaciones urgentes y evitar impactos económicos negativos. El respeto del principio de no interferencia más allá del mar territorial, constituye una buena práctica, evita fricciones diplomáticas y asegura un marco jurídico claro para los operadores. Así, por ejemplo, Australia exige una evaluación de impacto ambiental y la aprobación de zonas protegidas para evitar daños, pero no impone tasas o aranceles por la instalación fuera de sus aguas interiores.

Como es sabido, el ejercicio de la potestad tributaria debe respetar el principio de legalidad y los compromisos internacionales asumidos por el Estado. España es parte de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, por lo que cualquier intento de imponer gravámenes a cables submarinos fuera de la zona del mar territorial, incluyendo la ZEE o la plataforma continental, carecería de base jurídica, salvo habilitación expresa prevista en la propia Convención. En nuestro país, la regulación específica sobre el uso del medio marino y litoral se encuentra en la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas<sup>20</sup>, que establece los requisitos administrativos y económicos para la utilización del dominio público marítimo-terrestre por particulares<sup>21</sup>, entre ellos, el posible

---

<sup>18</sup> Esta realidad ha sido contrastada a raíz de la investigación de MESA SANTANA, Danirka. Infraestructuras en la era digital: Tributación y Financiación, Trabajo de Fin de Máster, Universidad Complutense de Madrid-UDIMA, Madrid, 2025 (mimeo).

<sup>19</sup> El ICPC es un organismo técnico internacional, desde su creación en 1958 agrupa a más de 170 miembros (gobiernos, operadores y organizaciones especializadas) procedentes de 65 países (Fecha de último acceso 29-10-2025).

<sup>20</sup> Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas. Boletín Oficial del Estado, 181, de 29 de julio de 1988 (Fecha de último acceso 29-10-2025).

<sup>21</sup> Ante el desarrollo tecnológico cabe alertar de nuevas modalidades de utilización del dominio público frecuentes en el despliegue de infraestructuras digitales que suponen un uso intensivo de bienes públicos sin necesidad de contacto directo o exclusivo y generan una ventaja económica privada. Desde el punto de vista económico-patrimonial es preciso establecer mecanismos justos de compensación a través de cánones o tributos por este uso. Su regulación se suele encontrar en leyes sectoriales, no puramente tributarias (como la Ley

sometimiento a concesión administrativa y canon por ocupación. En el caso de los cables submarinos, este régimen ha sido una fuente de litigios puesto que los operadores han impugnado frecuentemente liquidaciones al considerar que se vulneraba el principio de legalidad tributaria y excedían el alcance del hecho imponible.

En esta tesitura, encuentra pleno sentido abogar por la condicionalidad. Y en el marco comunitario, la obtención de financiación pública condicionada a criterios ambientales aparece no sólo como una exigencia de política económica coyuntural, sino como un eje estructural de la gobernanza fiscal europea. Las infraestructuras digitales, especialmente cuando reciben fondos públicos, deben estar integradas en una lógica fiscal coherente con el principio de desarrollo sostenible<sup>22</sup>.

La Unión Europea ha desarrollado variados instrumentos jurídicos y financieros para apoyar la puesta en marcha de infraestructuras esenciales. Por ejemplo, el Mecanismo Conectar Europa-Digital, está regulado por el Reglamento (UE) 2021/1153 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de julio de 2021, que establece el marco para el periodo de programación 2021-2027<sup>23</sup>. En dicho marco, entre 2021 y 2023, ya se han destinado más de 420 millones de euros a infraestructuras de conectividad transfronteriza, de los cuales aproximadamente 142 se han asignado a proyectos relacionados con cables submarinos. Baste nombrar algunos: *Medusa Submarine Cable System* entre Europa y el norte de África; *EllaLink* y *PENCAN-9*, para la conectividad de Canarias con la península y Marruecos; *PISCES*, que conectará Irlanda con Francia; y *Atlantic CAM*, entre las Azores y Madeira. Hasta 2027, está previsto consolidar una inversión total cercana a los 1.000 millones de euros a través de este mecanismo.

Es forzoso reconocer que numerosos proyectos estratégicos de conectividad en época reciente han contado con financiación pública proveniente de instrumentos europeos en línea con los objetivos de la Década Digital 2030. Ahora bien, pese a estar sujetos los fondos europeos a criterios de elegibilidad, control y justificación, se han denunciado importantes deficiencias en su

---

9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones). CANCIO FERNÁNDEZ, Raúl César. El desarrollo tecnológico como configurador de nuevos tipos de aprovechamientos especiales del dominio público. *Revista Aranzadi Doctrinal*, núm. 11, 2010, pp. 43-50.

<sup>22</sup> GRAU RUIZ, María Amparo. [Condicionalidad, selectividad y afectación: ¿estrategias a considerar para la recuperación económica?](#), *Revista Técnica Tributaria*, núm. 129, 2020 (Fecha de último acceso 29-10-2025).

<sup>23</sup> COMISIÓN EUROPEA, [142 millones EUR adicionales para apoyar las redes submarinas y las infraestructuras de conectividad en el marco del Mecanismo «Conectar Europa» \(MCE\) Digital](#). Nota de prensa de 5 diciembre 2024. (Fecha de último acceso 29-10-2025).

coordinación y gestión. El Tribunal de Cuentas, en su Informe 1608/2024<sup>24</sup>, se ha centrado en la fiscalización de la gestión de las ayudas a entidades locales para la transformación digital concedidas en 2021. La mayor parte de los recursos, en el despliegue del PRTR, se han destinado a proyectos enmarcados dentro de línea estratégica de transformación digital; que no es una de las prioridades dentro de la planificación estratégica nacional ni europea, por lo que urge una revisión del enfoque político en las distintas instancias. Además de subrayar la desconexión entre prioridades normativas y ejecución presupuestaria, este informe pone de relieve un déficit de coordinación y armonización técnica (especialmente en la plataforma COFFEE-MRR). El Tribunal acertadamente señala que las disfunciones comprometen la eficacia del instrumento y la seguridad jurídica, incumpliendo el principio de buena administración.

En la práctica, muchas decisiones de inversión en infraestructuras digitales están profundamente condicionadas por el marco legal y tributario de los Estados receptores<sup>25</sup>. Evidentemente el diseño de los marcos de financiación y la asignación de subvenciones deben tener en cuenta las condiciones efectivas para atraer y retener inversión privada de carácter estructural. Las infraestructuras críticas, como los cables submarinos, requieren de un entorno normativo previsible<sup>26</sup>, transparente y coordinado internacionalmente, que sirva a la conectividad de manera sostenible. Y, de nuevo, ello sólo es posible si previamente se han coordinado con anterioridad las competencias en materia de ingreso y gasto público.

## **5. EL ESPERADO IMPULSO A LA CIRCULARIDAD EN LA UNIÓN EUROPEA Y EL CRITICABLE USO DE LAS DISTINTAS BASES JURÍDICAS PREVISTAS EN LOS TRATADOS**

A la hora de articular o revisar determinados incentivos (como los citados en el sector del transporte, de la silvicultura o las infraestructuras digitales), siempre es preciso tomar en consideración cómo puede verse influida su configuración

---

<sup>24</sup> TRIBUNAL DE CUENTAS, [Informe núm. 1608/2024](#), Madrid: 2024 (Fecha de último acceso 29-10-2025).

<sup>25</sup> ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO. [The Role of Incentives in Investment Promotion: Trends and Practices in OECD Member Countries](#), París: Publicaciones de la OCDE, 2024 (Fecha de último acceso 29-10-2025).

<sup>26</sup> Desde la perspectiva empresarial, para la sostenibilidad de estas infraestructuras, la seguridad jurídica, la protección a la inversión y la estabilidad fiscal son factores determinantes. Piénsese, por ejemplo, en la retirada de Telefónica del continente americano.

por las inminentes políticas europeas y la forma en las que se implementan. Veamos un claro ejemplo a continuación.

Tomando como dato de partida el relativo a que las empresas manufactureras de la Unión Europea suelen gastar más del doble en materiales que en mano de obra o energía, la Comisión Europea ha puesto de relieve cómo las prácticas circulares contribuyen a reducir sus costes y simultáneamente a reducir la emisión de gases de efecto invernadero entre el 20 y el 25 % necesarios para lograr la neutralidad climática antes de 2050. Con base en la Brújula para la Competitividad y el Pacto por una Industria Limpia, ha efectuado recientemente una consulta pública<sup>27</sup>. Su propósito es presentar una propuesta de reglamento en el último cuatrimestre de 2026, la denominada “Ley de Economía Circular”. Tras haber constatado que la tasa de circularidad de la economía de la UE apenas ha variado en los últimos quince años (del 10,7 % en 2010 al 11,8 % en 2023), busca ahora acelerar la transición hacia una economía circular sólida como solución eficaz a desafíos medioambientales.

Interesa resaltar la justificación de esta iniciativa, en tanto deja claro que la coordinación entre los Estados miembros no ha sido suficiente. Las interpretaciones dispares y la aplicación desigual de la normativa comunitaria que estos hacen están fragmentando el mercado único. Así se dificulta a las empresas transformar los residuos en materias primas secundarias y se impiden economías de escala. Sin un enfoque común, la circularidad no podrá alcanzar la gradación necesaria para ser competitiva y económicamente viable. Literalmente dice:

*La ausencia de medidas a escala de la UE mantendría en gran medida el *statu quo*, pondría en peligro la industria del reciclaje de la UE y aumentaría la dependencia de fabricantes de terceros países para alcanzar los objetivos ecológicos, digitales, de defensa y de seguridad económica de la UE. Actuar a nivel de la UE aportaría un valor añadido al reducir la carga normativa, simplificar los procedimientos administrativos y crear un marco más ágil y coordinado que favorezca la inversión en circularidad y la creación de empleo.*

Esta estrategia centrada en conseguir la independencia de la UE en cuanto a la importación de materias primas (incluidas las fundamentales), una mayor coordinación y la simplificación demuestra nuevamente el valor de estos elementos que en nuestro discurso hemos subrayado como críticos.

---

<sup>27</sup> La [consulta pública](#) hace expresa referencia al [Clean Industrial Deal](#) y al [Competitiveness Compass](#) (Fecha de último acceso 29-10-2025). El [Informe Draghi](#) incluye numerosas referencias al impacto de los aspectos tributarios en diferentes sectores, por ejemplo, mediante incentivos a los vehículos eléctricos en el de la automoción, p. 148 y siguientes (Fecha de último acceso 7-12-2025). Sobre su base ha elaborado el reciente informe la Agencia Europea de Medioambiente. European Environment Agency, [Europe's environment 2025](#), Copenhagen, 29 de septiembre de 2025.

Las materias primas secundarias suelen ser más caras y de menor calidad, razones por las que no pueden competir con las materias primas vírgenes sin incentivos económicos específicos, un marco legislativo favorable y mecanismos de verificación y cumplimiento. En esta tesitura, es preciso que las externalidades medioambientales negativas de la economía lineal se internalicen y se valoren adecuadamente las externalidades positivas de las materias primas secundarias (para que su precio refleje su menor impacto ambiental). Además, se observan asimetrías en la disponibilidad de información (que afectan a consumidores y vendedores de estas últimas materias primas), sesgos de comportamiento, costes transitorios y riesgo de fraude o fugas.

La descripción facilitada en la consulta parece fijarse únicamente en cuestiones sustantivas, olvidando “casualmente” las financieras. Quizás el motivo oculto sea que está previsto contar con el artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea como base jurídica para la adopción del futuro Reglamento. De ese modo, el proceso de toma de decisión excluirá la unanimidad requerida para asuntos fiscales en el Consejo y bastará el voto de la mayoría de los Estados miembros para lograr su aprobación. Sin embargo, este escollo no parece fácil de salvar; sobre todo, cuando se reconoce que “De la evaluación de impacto podrían derivarse medidas complementarias basadas en otras disposiciones jurídicas”. Si, como postulamos, el enfoque común coordinado no incorpora adicionalmente una mínima coordinación financiera, es probable que quede parcialmente abocado al fracaso.

Ante las dificultades que supone la modificación de los Tratados constitutivos de la Unión, la Comisión ya intentó en 2019, tras una serie de discusiones históricas, promover la utilización de las cláusulas pasarelas de forma progresiva, incluyendo en una de las primeras etapas de la expansión gradual del ámbito de aplicación del voto por mayoría cualificada los casos de estrecha vinculación de la política fiscal a políticas ambientales<sup>28</sup>. Hasta la fecha este intento no ha sido exitoso en materia tributaria, aunque el Parlamento Europeo parece decidido a minimizar este derecho de veto en la práctica, a la vista de los

---

<sup>28</sup> EUROPEAN COMMISSION. COM (2019) 8 final, *Communication to the European Parliament, the European Council and the Council, Towards a more efficient and democratic decision making in EU tax policy*, Strasbourg, 15.1.2019. Como explica la propia Comisión en su *Factsheet* a modo de [infografía](#): “Step 2 would introduce QMV [Qualified Majority Voting] as a useful tool to progress tax measures as support for other policy goals, e.g. fighting climate change, protecting the environment or improving public health. Proposals in policy areas generally covered by QMV should not switch to unanimity because they contain provisions on taxation” (Fecha de último acceso 29-10-2025).

obstáculos que supone para que muchas de las políticas de la Unión Europea sean eficaces<sup>29</sup>.

En este contexto de falta de consenso para avanzar en esa línea, se está produciendo una huida *de facto* de las bases jurídicas que exigen unanimidad para la adopción de medidas financieras. Hasta el punto de que este fenómeno se ha hecho harto evidente en tiempos recientes. Baste citar, por ejemplo, el uso que se ha hecho del artículo 122.1 del TFUE en el área de la energía por existir dificultades en la provisión de algunos productos, estableciendo una contribución solidaria temporal obligatoria en el Reglamento 2020/1854, escapando a las exigencias del artículo 115 TFUE y a los principios de atribución de competencias y subsidiariedad. O, en parecidos términos, cabe destacar la utilización del artículo 192.1, en lugar del apartado 2 de este precepto aplicable a disposiciones esencialmente de carácter fiscal, como base para la adopción del Reglamento 2023/956, que establece el Mecanismo de ajuste en frontera por carbono. Si bien, en este ámbito, cabe mencionar el recurso interpuesto el 8 de agosto de 2023 por la República de Polonia contra Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea<sup>30</sup>.

En definitiva, la base jurídica en la que apoyar una medida normativa ulteriormente influye de manera decisiva no sólo en seguir el cauce del procedimiento legislativo ordinario o especial, sino también en el grado de armonización finalmente obtenido. A la hora de diseñar cada una de las políticas europeas, la compleja situación actual acaba teniendo serias repercusiones en las posibles soluciones nacionales a problemas conjuntos. Cuando la coordinación de la cuestión financiera corre el riesgo de ser ignorada o postergada, principalmente por motivos de técnica legislativa y de soberanía política, conviene alertar de que las consecuencias fruto de tal acción no serán desdeñables en absoluto, ni para el sistema jurídico en sí, ni para aquellos que, en última instancia, puedan resultar económicamente impactados por tal modo de proceder.

## 6. CONCLUSIÓN

La coordinación jurídico-financiera es un *prius* lógico para que las políticas ambientales puedan desplegar todo su potencial. La realidad demuestra que el

<sup>29</sup> PARLAMENTO EUROPEO. Report A9-0208/2023, [Report on the implementation of the passerelle clauses in the EU Treaties](#), 1.6.2023 - (2022/2142(INI)) (Fecha de último acceso 29-10-2025).

<sup>30</sup> [Asunto C-512/23](#), por el recurso interpuesto el 8 de agosto de 2023, República de Polonia / Parlamento Europeo, Consejo de la Unión Europea. DO C 338 de 25.9.2023, pp. 14-15 (Fecha de último acceso 29-10-2025).

estado de esta cuestión es francamente mejorable. Debe aspirarse al ejercicio coordinado de las competencias financieras para fines de interés común, incluso cuando excedan un ámbito territorial propio. En otro caso, se generan ineficiencias con costes imperdonables, incumpliéndose el mandato de la norma constitucional en lo atinente al gasto público. La situación es apremiante en la medida en que proliferan estas actuaciones por el giro que todos los sistemas financieros y tributarios están experimentando para integrar criterios relativos a la sostenibilidad ambiental, social y de buena gobernanza.

En el caso de los vehículos eléctricos se aprecia con claridad la coexistencia desordenada de incentivos económicos cuyo disfrute por parte de los destinatarios se somete con frecuencia a demasiadas rigideces administrativas por excesivo celo para asegurar la adicionalidad y desconfianza ante el desconocimiento de sus circunstancias. Tal vez una previa actuación normativa coordinada en lo financiero serviría para descargar de costes indirectos innecesarios a los beneficiarios últimos a los que realmente se quiere hacer llegar el incentivo y motivar eficientemente sus cambios de conducta. Todo ello con independencia de que quede mucho margen de mejora en las técnicas fiscales de *targeting*.

En el sector forestal también se observa una fragmentación de los beneficios aplicables y el disfrute de muchos de ellos se hace depender de la incorporación a instrumentos de planificación específicos. Las medidas financieras adoptadas, por lo general, suelen ser reactivas y no proactivas para estimular la gestión sostenible de los bosques. Bien está que se haga el esfuerzo de fortalecer los mecanismos institucionales, pero no es suficiente. Es preciso garantizar su operatividad contando con los recursos financieros previsibles y disponibles, lo que también requiere, además de confluencia de voluntad política, un mayor grado de coordinación normativa y cooperación administrativa en lo financiero.

En el marco de las infraestructuras digitales los fondos europeos están fluyendo, pero no de manera acorde con las finalidades declaradas como prioritarias, de ahí que merezca ser ensalzada la fiscalización del Tribunal de Cuentas de España que ha alertado de tal problemática. Las formas novedosas de utilización del dominio público obligan a reconsiderar las respuestas jurídico-financieras de manera coordinada. En lo tocante al aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre, en los cables submarinos transfronterizos la cuestión roza el más amplio escenario internacional y las prácticas en materia financiera parecen permanecer todavía ajenas al interés ambiental, quedando al albur de la actuación de cada Estado en su propio ámbito territorial. Una mayor dosis de condicionalidad bien coordinada puede ser una vía de progreso para su introducción.

Por último, no debe olvidarse que la configuración de cualquiera de los incentivos puede, a menudo, verse afectada por la puesta en marcha de ciertas políticas europeas y el modo en que se arbitran. La aceleración en el ritmo de transición a una economía circular a mayor escala puede conllevar ventajas a la hora de afianzar la consecución de objetivos de variado calado en la Unión Europea. En particular, merece ser destacada positivamente la apuesta por la coordinación y la simplificación. Sin embargo, la necesidad de otorgar incentivos económicos específicos para promover la oferta y demanda de materias secundarias (cuantitativa y cualitativamente insuficiente o desigual) hace que deba considerarse también la espinosa cuestión de la coordinación financiera. Al respecto, no debería obviarse la conveniencia de posibilitar el empleo de medidas fiscales, añadiendo la base jurídica oportuna, aunque ello implique la necesidad de una decisión unánime por todos los Estados miembros conforme al procedimiento legislativo especial. En todo caso, los europeos habremos de seguir esforzándonos por encontrar el modo de acabar con la unanimidad en la (in)acción.

## 7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASOCIACIÓN DE CONSTRUCTORES EUROPEOS DE AUTOMÓVILES (ACEA). *New car registrations: April 2025*. Disponible en: <https://www.acea.auto> (Fecha de último acceso 29-10-2025).

BERRO FERNÁNDEZ, Nuria. Incendios forestales en España: arden derechos humanos, Blog de Amnistía internacional, 2025. Disponible en: [https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/blog/historia/articulo/incendios-forestales-en-espana-arden-derechos-humanos/?\\_gl=1\\*15nzrr1\\*up\\*MQ..\\*\\_ga\\*NzAxNDY3NDY5LjE3NjE4NDg1MzE.\\*\\_ga\\_C45V04YJ1Y\\*czE3NjE4NDg1MzEkbzEkZzEkdDE3NjE4NDg1NTAkajQxJGwwJGgw\\*\\_ga\\_HRKE8TNFCK\\*czE3NjE4NDg1MzEkbzEkZzEkdDE3NjE4NDg1NTAkajQxJGwwJGgw](https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/blog/historia/articulo/incendios-forestales-en-espana-arden-derechos-humanos/?_gl=1*15nzrr1*up*MQ..*_ga*NzAxNDY3NDY5LjE3NjE4NDg1MzE.*_ga_C45V04YJ1Y*czE3NjE4NDg1MzEkbzEkZzEkdDE3NjE4NDg1NTAkajQxJGwwJGgw*_ga_HRKE8TNFCK*czE3NjE4NDg1MzEkbzEkZzEkdDE3NjE4NDg1NTAkajQxJGwwJGgw) (Fecha de último acceso 1-9-2025).

CANCIO FERNÁNDEZ, Raúl César. El desarrollo tecnológico como configurador de nuevos tipos de aprovechamientos especiales del dominio público. *Revista Aranzadi Doctrinal*, núm. 11, 2010, pp. 43-50.

CEDILLO RAMÍRES, Dulce María. Fiscalidad de los bosques: estudio comparado de España y México en los impuestos directos e indirectos, Trabajo de Fin de Máster, Universidad Complutense de Madrid-UDIMA, Madrid, 2025 (mimeo).

COMISIÓN EUROPEA, 142 millones EUR adicionales para apoyar las redes submarinas y las infraestructuras de conectividad en el marco del Mecanismo «Conectar Europa» (MCE) Digital. Nota de prensa de 5 diciembre 2024. Disponible en: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/es/news/additional-eu142-million-support-submarine-networks-and-connectivity-infrastructure-under> (Fecha de último acceso 29-10-2025).

COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA. *Informe PRO/CNMC/003/21 sobre el proyecto de Real Decreto por el que se regula la concesión directa de ayudas a actuaciones de apoyo al despliegue del vehículo eléctrico (Plan MOVES III)*, 2021 Disponible en: <https://www.cnmc.es/sites/default/files/4541409.pdf> (Fecha de último acceso 29-10-2025).

COMITÉ DE PERSONAS EXPERTAS. *Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria*. Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Hacienda y Función Pública, Madrid, 2022. Disponible en: [https://www.ief.es/docs/investigacion/comiteexpertos/LibroBlancoReformaTributaria\\_2022.pdf](https://www.ief.es/docs/investigacion/comiteexpertos/LibroBlancoReformaTributaria_2022.pdf) (Fecha de último acceso 29-10-2025).

CUBERO TRUYO, Antonio Manuel. El habitual desconocimiento del gravamen en el IRPF de las ayudas recibidas por la renovación de vehículos (Plan PIVE) y las dudas razonables sobre la calificación de ganancia patrimonial. *Carta Tributaria. Revista de Opinión*, núm. 8, 2015, pp. 15–30.

Draghi, M., 2024, The Draghi report: A competitiveness strategy for Europe [https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/draghi-report\\_en](https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/draghi-report_en) (Fecha de último acceso 7-12-2025).

ECOAVANT. España registra el peor año en incendios forestales con más de 354.000 hectáreas arrasadas en 2025, 7 de octubre de 2025. Disponible en: [https://www.ecoavant.com/medio-ambiente/en-2025-espana-registra-su-peor-ano-en-incendios-forestales\\_15794\\_102.html](https://www.ecoavant.com/medio-ambiente/en-2025-espana-registra-su-peor-ano-en-incendios-forestales_15794_102.html) (Fecha de último acceso 29-10-2025).

European Environment Agency, *Europe's environment 2025*, Copenhagen, 29 de septiembre de 2025. <https://www.eea.europa.eu/en/europe-environment-2025/main-report> (Fecha de último acceso 7-12-2025).

GALAPERO FLORES, Rosa. *La fiscalidad como instrumento tributario en la gestión del medio ambiente*, Madrid: Dykinson, 2022, 248 p.

GOBIERNO DE ESPAÑA, Ministerio del Interior. El Gobierno habilita la vía para que los damnificados por los 114 incendios forestales graves registrados durante los últimos dos meses soliciten ayudas y subvenciones, 2025. Disponible en: <https://www.interior.gob.es/opencms/es/detalle/articulo/El-Gobierno-habilita-la-via-para-que-los-damnificados-por-los-114-incendios-forestales-graves-registrados-durante-los-ultimos-dos-meses-soliciten-ayudas-y-subvenciones/> (Fecha de último acceso 29-10-2025).

GRAU RUIZ, María Amparo. *La coordinación legislativa en los impuestos*. Madrid: Iustel, 2007, 319 p.

GRAU RUIZ, María Amparo. Condicionalidad, selectividad y afectación: ¿estrategias a considerar para la recuperación económica?, *Revista Técnica Tributaria*, núm. 129, 2020. Disponible en: <https://www.revistatecnicatributaria.com/index.php/rtt/article/download/13/3747/7060?inline=1> (Fecha de último acceso 29-10-2025).

GRAU RUIZ, María Amparo. Fincas rústicas: propuesta para la admisibilidad de su dación en pago y revisión de medidas tributarias autonómicas para el mejor aprovechamiento de los bienes inmuebles en el sector agroforestal. *Revista Técnica Tributaria*, núm. 140, 2023. Disponible en: <https://revistatecnicatributaria.com/index.php/rtt/article/view/2344/4845> (Fecha de último acceso 29-10-2025).

MESA SANTANA, Danirka. Infraestructuras en la era digital: Tributación y Financiación, Trabajo de Fin de Máster, Universidad Complutense de Madrid-UDIMA, Madrid, 2025 (mimeo).

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO. *The Role of Incentives in Investment Promotion: Trends and Practices in OECD Member Countries*, París: OCDE, 2024. Disponible en: <https://doi.org/10.1787/e3338264-> (Fecha de último acceso 29-10-2025).

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO; ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA. OCDE-FAO. *Perspectivas Agrícolas 2021-2030*. París: OCDE, 2021. Disponible en: <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/es/publications/reports/2>

[021/07/oecd-fao-agricultural-outlook-2021-2030\\_31d65f37/47a9fa44-es.pdf](https://oecd-fao-agricultural-outlook-2021-2030_31d65f37/47a9fa44-es.pdf) (Fecha de último acceso 29-10-2025).

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Centro de Información Regional de las Naciones Unidas. España enfrenta una temporada de incendios sin precedentes: ¿Qué podemos hacer para prevenirlos?, 2025. Disponible en: <https://unric.org/es/la-onu-y-la-prevencion-de-riesgos-naturales/> (Fecha de último acceso 29-10-2025).

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Oficina de las Naciones Unidas para la reducción del riesgo de desastres, *Informe de evaluación global sobre reducción del riesgo de desastres 2019*, Nueva York, 20019. Disponible en:  
<https://www.undrr.org/media/48960/download?startDownload=20251030> (Fecha de último acceso 29-10-2025).

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. *UN Handbook on carbon taxation for developing countries*, Nueva York: Naciones Unidas, 2021, 204 p. <https://desapublications.un.org/publications/united-nations-handbook-carbon-taxation-developing-countries> (Fecha de último acceso 29-10-2025).

PARLAMENTO EUROPEO. Report A9-0208/2023, *Report on the implementation of the passerelle clauses in the EU Treaties*, 1.6.2023 - (2022/2142(INI)). Disponible en:  
[https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0208\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0208_EN.html) (Fecha de último acceso 29-10-2025).

RIVAS NIETO, Estela. Los beneficios fiscales y financieros a los vehículos eléctricos y a los puntos de recarga. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol.14, núm. 2, 2023, pp. 1–38. <https://doi.org/10.17345/rcda3667> .

SANDOVAL JUÁREZ, Myriam de los Ángeles. Fiscalidad para la promoción de movilidad sostenible: análisis de la regulación aplicable a los vehículos considerados eficientes energéticamente y el plan MOVES en el marco de la descarbonización del transporte, Trabajo de Fin de Máster, Universidad Complutense de Madrid-UDIMA, Madrid, 2025 (mimeo).

TRIBUNAL DE CUENTAS. *Informe núm. 1393/2020, de fiscalización sobre las actuaciones de defensa contra la desertificación y de prevención y extinción de incendios forestales, ejercicio 2018*. Disponible en: <https://www.tcu.es/es/sala-de-prensa/noticias/El-Tribunal-de-Cuentas-aprueba-el-Informe-de-fiscalizacion-sobre-las-actuaciones-de-defensa-contra-la-desertificacion->

[y-de-prevencion-y-extincion-de-incendios-forestales-ejercicio-2018](#)  
(Fecha de último acceso 29-10-2025).

TRIBUNAL DE CUENTAS. *Informe núm. 1568/2024, de fiscalización de los planes de actuación de ámbito local por incendios forestales en los municipios de la Comunidad autónoma de Extremadura, ejercicio 2022.* Disponible en: <https://www.tcu.es/repositorio/493fe655-154e-4bad-b442-395e9e46ed75/I1568.pdf> (Fecha de último acceso 29-10-2025).

TRIBUNAL DE CUENTAS, *Informe núm. 1608/2024, de fiscalización de las actuaciones realizadas por los Ayuntamientos beneficiarios de las subvenciones convocadas correspondientes a 2021 destinadas a la transformación digital y modernización de las Administraciones de las entidades locales, en el marco del Plan de recuperación, transformación y resiliencia, ejercicios 2021 a 2023*, Madrid, 2024. Disponible en: <https://www.tcu.es/repositorio/36090a45-38a3-4c3b-89c5-1e4e2a924bcf/I1608.pdf> (Fecha de último acceso 29-10-2025).